Canada

Annual Report of the Correctional Investigator

1989 - 1990

The Correctional Investigator
Canada

91-06745/

Annual Report of the Correctional Investigator

1989 - 1990

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. JA 1-1990

ISBN 0-662-58395-7

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

15 February, 1991

The Honourable Pierre H. Cadieux
Solicitor General of Canada
House of Commons
307 Confederation Building
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Minister:

As Correctional Investigator appointed to investigate and report upon problems of inmates in Canadian penitentiaries, I have the honour of submitting to you the seventeenth annual report on the activities of this office covering the period 1 June, 1989 to May 31, 1990.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator

Table of Contents

	Page
Introduction	1
Statistics	3
Complaint Issues	15
Transfers	15
Special Handling Units	16
Exchange of Service Agreement	20
Correctional Service Internal Investigations	21
Correctional Service Internal Audits	21
Corporate Policy Framework and Internal Regulatory Documents	22
Access to and Correction of File Information	23
Inmate Access to Telephones	25
Double Bunking	25
Warning Shots	26
Offender Pay Rates	26
Officer Identification	27
Delegation of Authority	27
Policy on Handicapped Offenders	28
Grievance Process	29
Criteria for Humanitarian Escorted Temporary Absences	29
Inmate Committee Solicitation of Funds	30
Record of Minor Disciplinary Hearings	31
Case Preparation and Access to Mental Health Programming	32
Offender Rights and Privileges	35
Offender Access to Disciplinary Tapes	35
Independent Chairpersons	36
National Parole Board Appeals	37
Application of Offender Pay Policy for Segregated Offenders	37
Conclusion	38
Appendix A	39
Appendix B	41

INTRODUCTION

The Office of the Correctional Investigator provides an impartial avenue for the review and resolution of complaints from federal offenders. The office was established pursuant to Part II of the Inquiries Act, independent of the Correctional Service of Canada. Its mandate is to investigate complaints from offenders concerning problems which relate to their confinement in a penitentiary or their supervision upon release from penitentiary that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada.

The observations and recommendations emanating from our investigations are initially reviewed with the line manager responsible for the area of concern raised by the offender's complaint and in a position to take corrective action, if necessary, to resolve the issue. In those cases where resolution is not reached or the area of concern relates to a policy matter beyond the authority of the line manager, the issue is referred to an appropriate level within the Service for further review in an attempt to reach a resolution.

The vast majority of this exchange takes place at the institutional level between my investigative staff and the Service's senior line management. The resolution process at this level, although at times not as responsive as I would like to see it, has over the past year shown measurable signs of improvement. I attribute this progress in part to the increased presence of my investigative staff within the institutions. This has aided in the development of a more effective communication link between the Correctional Service of Canada's line management and this office. I am encouraged by this and hopeful that continued improvement in this area will result in a resolution process that is more responsive to both the needs of the offender and the Service.

The observations and recommendations that are referred to the Commissioner's Office and detailed in my Annual Reports relate to those issues which I consider to have national implications in terms of the Service's policies and operations or those individual areas of complaint raised as a result of decisions previously taken at the Commissioner's level. The resolution process for some of these issues has been slow but we continue to press for a continued commitment to streamline that process.

The Service claims publicly that it is committed to dealing with offender grievances in a timely manner. The Commissioner has stated on a number of occasions that "the timeliness of the Service's response to offender concerns will be perceived quite correctly as a concrete indication of the importance being placed on resolving offender problems." In using the Commissioner's own barometer, I would suggest that the level of importance currently placed on the resolution of offender concerns at the national level could generally be improved upon because, despite the good intentions, timeliness is still a concern.

This year, the third level of the Service's internal grievance process, the Commissioner's level, became less relied on by complainants as a reasonable avenue of redress due to its inability to respond in a timely fashion. It has as well been a year which has seen the observations and recommendations from previous years on key policy areas such as handicapped offenders, warning shots, officer identification, the delegation of authority, internal investigations, access to mental health programming and delayed case preparation remain under continuing review.

Despite the fact that decisions taken by the Service which have significant policy and operational implications cannot be taken in haste, it is difficult to convince complainants for example that it takes in excess of twenty months for the Service to develop and implement

a reasonable policy in the area of Humanitarian Escorted Temporary Absences or take a decision on whether or not there is a requirement for a record to be maintained of Minor Disciplinary Court Hearings. The Correctional Service of Canada is a direct service agency whose policies and decisions impact directly and immediately on the offender population. There is a need, and an urgent need, for the Service to take steps to ensure that its review and decision making processes, especially at the national level, are capable of responding to and resolving issues in a timely fashion. There is also a need for the Service to ensure that the information upon which it is basing its decisions reflects the reality of its own operations.

The approach taken by this office, as previously mentioned in addressing offender initiated complaints, has been to review our observations and recommendations with the Correctional Service of Canada management in an attempt to resolve the area of concern. The effectiveness of this resolution process is, in large part, dependent upon the Service ensuring:

a) that its own ongoing audit and review processes provide relevant and timely information;

b) that at all levels within the organization, its internal investigations are conducted in a thorough and objective fashion;

c) that policy and operational changes are communicated in a concise and timely fashion to the operational units; and

d) that its approach to addressing individual offender concerns is consistently open and responsive at all levels within the organization.

Although there has been measurable progress in some areas and the Service's Mission document gives a commitment to its values, principles and objectives, I suggest that the current bureaucratic and operational realities speak to the need for the Service to be measurably more responsive in addressing those areas of concern raised by or on behalf of offenders.

STATISTICS

TABLE A

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY

Category	
Administrative Segregation	
a) Placement	115
b) Conditions	17
Canteen	11
Case Preparation	274
Cell Effects	78
Cell Placement	20
Claims	
a) Decisions	35
b) Processing	28
Correspondence	43
Diet	
a) Medical	12
b) Religious	13
Discipline	
a) Procedures	47
b) ICP Decisions	31
c) Minor Court Decisions	5
Discrimination	9
Earned Remission	15
Education	14
File Information	
a) Access	27
b) Correction	63
Financial Matters	
a) Access	15
b) Pay	62
Food Service	12
Grievance Procedure	71
Health Care	303
Hobbycraft	15
Mental Health	
a) Access	72
b) Programs	5
Private Family Visits	64
Programs	38
Request for Information	30
Sentence Administration	69
Staff	122
Telephone	42
Temporary Absence	
a) Denial	72
b) Processing	84

TABLE A (*cont'd*)

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY

Transfers	
a) Denial	127
b) Involuntary	132
c) Processing	238
Use of force	18
Visits	115
Work Placement	93
Other	33
Outside Terms of Reference	
Parole Board Decisions	269
Court Decisions	6
Court Procedures	6
Provincial Matters	27
	2,997
Pending from 1988-1989	429
	3,426

TABLE B

COMPLAINTS — BY MONTH

Pending from previous year	429
1989	
June	236
July	196
August	279
September	303
October	203
November	275
December	207
1990	
January	324
February	199
March	257
April	236
May	282
Total	3,426

TABLE C

COMPLAINTS — BY REGION

	1989 June	July	August	September	October	November	December	1990 January	February	March	April	May
Maritimes												
Atlantic	13	4	3	12	1	5	2	16	7	8	5	5
Dorchester	2	2	6	8	4	9	4	12	3	16	4	4
Springhill	3	2	5	4	3	8	2	8	1	6	0	5
Westmorland	0	0	1	1	2	6	0	4	2	6	0	1
Other	0	1	1	1	0	1	0	0	3	1	1	1
Quebec												
Archambault	3	4	7	1	9	5	29	7	4	3	11	5
Cowansville	19	6	4	21	9	7	2	7	3	6	17	16
Donnacona	4	4	2	2	4	4	1	9	4	9	5	6
Drummond	4	5	8	0	22	7	3	8	4	5	9	16
Fed. Training Ctr.	12	8	15	13	12	10	2	26	4	9	10	4
La Macaza	10	5	10	3	7	12	4	14	2	2	5	4
Leclerc	6	5	3	9	7	17	7	7	6	5	3	6
Montée St-François	9	3	2	2	4	4	1	0	0	3	6	0
Port-Cartier	14	5	6	12	12	24	1	10	2	8	10	8
Reception Centre	3	0	0	7	0	3	1	3	1	1	7	1
Ste-Anne-des-Plaines	3	5	12	4	4	13	6	9	10	14	4	6
Other	1	0	1	4	0	2	1	5	2	1	2	0
Ontario												
Bath	3	4	1	0	3	0	2	3	2	1	0	0
Beaver Creek	5	2	0	4	1	6	5	3	1	17	5	3
Collins Bay	3	3	2	0	2	6	6	0	4	2	2	1
Frontenac	1	4	22	1	0	1	2	0	2	2	1	1
Joyceville	18	1	4	6	3	8	5	5	6	4	17	4
Kingston	9	2	6	16	4	8	18	13	12	15	13	13
Millhaven	7	4	3	2	16	7	0	5	6	3	6	2
Pittsburgh	0	0	0	1	1	0	0	1	0	2	0	0
Portsmouth	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Prison for Women	5	1	1	29	1	2	4	3	1	4	2	1
Warkworth	20	7	39	19	7	34	6	23	19	26	23	26
Other	2	2	2	2	1	1	3	3	2	1	1	3
Prairies												
Bowden	13	33	19	51	15	22	32	47	41	25	20	39
Drumheller	4	7	6	14	7	5	6	10	16	8	6	22
Edmonton	0	4	47	8	1	4	11	1	2	7	6	5
Psychiatric Centre	0	3	0	1	1	3	0	6	0	1	0	0
Rockwood	0	0	1	0	1	3	0	0	0	0	0	1
Stony Mountain	10	11	2	0	3	0	1	0	6	0	0	0
Saskatchewan	3	36	10	11	5	8	3	28	3	1	8	17
Saskatchewan Farm	4	0	0	1	1	0	1	0	3	0	0	2
Other	0	1	3	2	1	0	0	3	0	2	1	2

TABLE C (*cont'd*)

COMPLAINTS — BY REGION

	1989 June	July	August	September	October	November	December	1990 January	February	March	April	May
Pacific												
Ferndale	1	0	1	0	0	0	3	2	4	3	1	4
Kent	9	1	8	8	11	8	14	10	4	11	8	16
Matsqui	4	6	0	8	10	7	8	1	4	12	2	5
Mountain	2	0	0	5	3	0	4	7	1	2	9	15
Mission	4	1	7	5	2	0	1	2	1	1	4	2
Psychiatric Centre	1	0	0	3	1	3	5	0	1	2	2	7
William Head	0	0	7	1	1	0	1	2	0	1	0	1
Other	2	4	2	1	1	1	0	1	0	1	0	2
Total	236	196	279	303	203	275	207	324	199	257	236	282

TABLE D

COMPLAINTS AND INMATE POPULATION — BY REGION

Region	Complaints	Inmate Population[1]
Pacific	326	1,671
Prairie	778	2,366
Ontario	742	3,212
Quebec	916	3,381
Maritimes	235	1,043
Total	2,997	11,673

[1] The inmate population figures were provided by the Correctional Service of Canada and are those for the period ending May, 1990.

TABLE E

INSTITUTIONAL VISITS

Institution	Number of visits
Archambault	7
Atlantic	4
Bath	3
Beaver Creek	1
Bowden	11
Collins Bay	7
Cowansville	3
Donnacona	12
Dorchester	4
Drumheller	5
Drummond	2
Edmonton	4
Federal Training Centre	6
Frontenac	6
Joyceville	8
Kent	5
Kingston Penitentiary	18
La Macaza	1
Leclerc	5
Matsqui	1
Millhaven	5
Mission	5
Montée St-François	1
Mountain	5
Pittsburgh	2
Port-Cartier	5
Prison for Women	2
Psychiatric Centre, Pacific	4
Psychiatric Centre, Prairies	2
Reception Centre, Quebec	0
Saskatchewan Penitentiary	12
Saskatchewan Farm Annex	5
Springhill	3
Ste-Anne-des-Plaines	8
Stony Mountain	4
Warkworth	17
Westmorland	2
William Head	2
Total	197

TABLE F

INMATE INTERVIEWS

Month	Number of Interviews
1989	
June	118
July	103
August	133
September	114
October	46
November	99
December	129
1990	
January	102
February	75
March	148
April	69
May	201
Total	1,337

TABLE G

DISPOSITION OF COMPLAINTS

Action	Number
Pending	474
Declined	
a) Not within mandate	75
b) Premature	916
c) Not justified	417
Withdrawn	416
Assistance, advice or referral given	915
Resolved	153
Unable to resolve	56
Total	3,422

TABLE H

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

Category	Resolved	Assistance given
Administrative Segregation		
a) Placement	5	16
b) Conditions	1	4
Canteen	1	3
Case Preparation	2	29
Cell Effects	16	23
Cell Placement	2	5
Claims		
a) Decisions	5	3
b) Processing	1	10
Correspondence	1	7
Diet		
a) Medical	0	3
b) Religious	1	2
Discipline		
a) Procedures	1	11
b) ICP Decisions	2	3
c) Minor Court Decisions	0	0
Discrimination	0	0
Earned Remission	1	5
Education	2	1
File Information		
a) Access	3	14
b) Correction	6	32
Financial Matters		
a) Access	1	6
b) Pay	7	18
Food Service	0	0
Grievance Procedure	6	29
Health Care	12	103
Hobbycraft	0	4
Mental Health		
a) Access	2	35
b) Programs	0	0
Other	13	69
Penitentiary Placement	0	3
Private Family Visits	8	18
Programs	2	18
Requests for Information	0	32
Sentence Administration	3	15
Staff	4	24
Telephone	8	6

TABLE H *(cont'd)*

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

Temporary Absence		
a) Denial	6	13
b) Processing	3	38
Transfers		
a) Denial	6	22
b) Involuntary	2	19
c) Processing	10	92
Use of Force	1	5
Visits	6	20
Work Placement	3	15
Outside Terms of Reference		
Parole Board Decisions	0	136
Court Decisions	0	0
Court Procedures	0	2
Provincial Matters	0	2
Total	153	915

COMPLAINT ISSUES

The following section provides a brief overview of the key areas reviewed with the Commissioner's Office over the past year.

1. TRANSFERS

Transfer decisions again this year comprised the single largest area of complaint received by this office.

As indicated in the previous report, the individual offender's security classification, generally represented by their institutional placement, impacts significantly on not only the offender's immediate access to programming, privileges and amenities, but as well on the offender's potential for favourable conditional release consideration. Therefore, it is not at all surprising that decisions taken with respect to transfers are viewed by the offender population as central to their period of incarceration.

The Service over the past year has introduced a number of policy changes designed to make the transfer process more fair and more responsive to the needs of the individual offender. These policy changes have included:

— the introduction of time-frame standards within which decisions have to be taken;

— the requirement that the notification provided to the offender in cases of proposed involuntary transfer contains sufficient information so as to allow the offender to know the case against him and be provided with the opportunity to respond in advance of the decision being taken;

— the clearly stated requirement that the decision-maker thoroughly review all source documentation, including the offender's response and that the offender be provided with written, and detailed reasons in support of the decision taken; and

— the identification of a clear avenue of redress designed to ensure that an objective review of the decision at question is undertaken at an appropriate level within the organization.

I concluded the section in last year's Annual Report on transfers by stating that the Service now has in place a reasonable policy with respect to transfers and the challenge now to the Service was to ensure that this policy is in fact reflected in practice.

The Service conducted an internal audit on its involuntary transfer process between September and December of 1989. The audit concluded that although there were "some areas where there is room for improvement in the quality of the procedures and practices", that "the majority of policies and procedures and their application by the various individuals involved at the regional and institutional level, generally comply with the requirement" of the policy.

The areas where room for improvements were noted by the audit team parallel closely those areas of concern identified by this office and relate to the quality and detail of the information being provided to the offender, the need for a clear, comprehensive definition of what constitutes an involuntary transfer to ensure that similar situations are treated fairly and uniformly throughout the Service, more awareness on the part of both staff and offender as to the avenue of redress on transfer decisions and the need for more effective

quality control mechanisms at the regional and national levels to ensure that the process complies with the established procedures and time-frames for decision-making.

Two further areas of concern raised through our review of transfer complaints relate to the role of the decision-making authority and the effectiveness of the redress process.

Although the policy clearly identifies who has the authority to make transfer decisions and further identifies which documentation has to be reviewed by the decision making authority, in far too many instances there is no clear evidence that the identified authority has in fact reviewed the documentation or taken the decision.

The policy with respect to the right of appeal on transfer decisions states:

> Inmates have the right to appeal a transfer decision using the inmate grievance procedure. Inmates grieving inter-regional transfer decisions shall have their grievances referred directly to the National Headquarters level. Inmates grieving intra-regional transfer decisions shall have their grievances referred directly to the Regional Headquarters level except in those cases where the original decision was made by the Regional Deputy Commissioner. In such instances, the grievances shall be referred directly to the National Headquarters level.

We have noted through our review of individual cases referred to this office, as did the Service's Audit, that there was a significant degree of confusion on the part of both offenders and staff as to where to refer the appeal. We as well noted that, in those cases where the appeal eventually made it to the appropriate level of the grievance process, a decision was not being made in a timely manner.

Given the significance of transfer decisions, I feel it is imperative that the Service ensure that the initial decision is taken by the identified decision maker, following a thorough and objective review by that authority, and that the appropriate level of the grievance process is capable of responding on appeal in a timely fashion.

2. SPECIAL HANDLING UNITS

I feel it is important, given the issues associated with the operation of Special Handling Units, that prior to passing comment on the Service's current policy initiatives in this area, I provide a brief detailing of this office's position on the evolution of these Units.

My predecessor, Ms Inger Hansen, reviewed of the Service's dissociation areas, and commented in her 1973-74 Annual Report that the conditions of those prisons within a prison were appalling. She recommended that a special study be undertaken on the use of long term segregation. In response to this recommendation, a Commission was established by the Solicitor General. The "Report of the Study Group on Dissociation" acknowledged the need for long-term segregation facilities to confine dangerous offenders but as well identified the requirement for appropriate review procedures and programming within the facility to ensure a timely re-integration of offenders into the normal maximum security population. Recommendation 57 of the Study Group stated "one new maximum security institution per region should be used in part for the custody and *treatment* of inmates who may require long-term segregation."

In 1975, Ms Hansen, in responding to a proposal from the Ministry that dangerous offenders be housed in separate super maximum security institutions, stated:

> I am extremely concerned that by the creation of one or more super maximum institutions one would draw attention to those inmates in a manner that would be detrimental to their possible

> re-integration in normal penitentiary society, and of course their eventual release into society ... I am not suggesting segregation is unnecessary, but I doubt the benefits of separate, super maximum institutions.

In the summer of 1976, a Special Handling Unit at Millhaven Institution was unofficially opened and offenders from across the country, whose death sentences had been commuted, were transferred to this Unit. These offenders were advised that they had been segregated on their admission to Millhaven as "a matter of policy". They were as well advised that they were considered to be a "special category of offender" which prohibited their association with other offenders and as such, their access to privileges, amenities and programming would be severely limited. A similar unit was later opened at the Correctional Development Centre, Laval, and the Service's working definition of a "dangerous offender" was expanded.

The "Report to Parliament by the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada" (1977) recommended that a limited number of special correctional units should exist and that "these institutions should have all the programs and services of other maximum institutions, including the therapeutic community."

By 1978, the Service had two Special Handling Units in operation at Laval and Millhaven. Offenders were assigned to these units in an arbitrary fashion and were basically confined to their cells for 23 hours a day. The situation which lead to Ms Hansen's 1974 observation that the "conditions of these prisons within a prison are appalling" and her subsequent recommendation concerning long-term dissociation were, within the Special Handling Units, being perpetuated and compounded by the imposition of yet further oppressive security measures. These units from the outset never came close to conforming to the recommendations of either the Report of the Study Group on Dissociation or the Parliamentary Sub-Committee Report.

Following my initial review of Special Handling Unit operations, I commented in my 1977-78 Annual Report on the serious concerns I had about the whole concept of special handling units and the lumping together of what the system described as dangerous offenders. I as well recommended at that time that if the Service insisted as a matter of policy on operating such units, that immediate attention be given to:

a) the establishment of specific criteria and procedures to ensure fairness and consistency in the decision making process; and

b) the implementation of suitable programs and activities to assist re-integration.

The Service, through 1979-80, issued a series of directives which established procedures for the transferring of offenders into and out of these units, including the role to be played by the National Review Committee in this process, and as well outlined the programs which were to be implemented at the Special Handling Units.

Over the next five years, this office took a very active role in the monitoring of both individual decisions on offenders recommended for placement in or transfer from these units and the general operation of the Special Handling Units themselves. My investigative staff attended at the Units on a regular basis and we maintained open files on all offenders housed in these Units. I as well assigned one of my senior staff to sit as an observer at the meetings of the National Committee and through this body made numerous representations on behalf of offenders concerning decisions on their placement in or transfer from the Special Handling Units. Our review of the general operation during this time period clearly

indicated that little if any progress had been made in terms of program implementation consistent with the recommendations of the Parliamentary Sub-Committee or the Ministry's own Study Group on Dissociation. Employment opportunities were basically non-existent, there were no training programs, physical contact between offenders and staff was minimal and controlled through the use of restraint equipment, all visits and interviews were conducted through security glass and the "to be implemented" treatment programs remained under study rather than a reality.

In 1986, the Correctional Service, as part of its rush towards decentralization, dissolved the National Special Handling Unit Review Committee and in so doing placed the decision making authority with respect to transfers into and out of the Units with the Deputy Commissioner of the offender's home region. Although this shift of authority did not measurably affect decisions on transfers into the Units, it did, not unexpectedly, significantly delay positive decisions on transfers from the Units. As such, I recommended to the Commissioner in June of 1986:

> **That an immediate review be undertaken of the decentralized decision-making process for Phase IV placements (transfers out of SHU to maximum security institutions) to ensure that decisions are made in a fair and timely manner.**

In conjunction with the dissolving of the National Committee, the Correctional Service in January of 1987 revoked the Commissioner's Directive and Divisional Instructions related to both the Special Handling Unit decision making process and the operation of the units themselves. When queried as to the absence of national direction in this area, I was advised by the Service that their position was consistent with their "decentralized management philosophy" and their efforts to "normalize" the Special Handling Unit process. I commented at the time that the absence of national policy and direction in this area was an abdication of responsibility and a failure on the part of the Service to appreciate the significance that a placement in these units had on the offender's period of incarceration. I as well re-submitted my June, 1986 recommendation to the Commissioner concerning the decision making process with a further request that their review include not only the decision making process but as well the actual operation of the units themselves.

In May of 1988, I was informed by the current Commissioner that my recommendation of 1986 had been accepted and that a review of the decision-making process for Special Handling Units and the operation of such units would be undertaken.

In April of 1989, I received a copy of the Report of the High Maximum Security Review Committee and was asked for my comments. I responded to the Commissioner in May of 1989, prefacing my comments on the specific details of the Report by stating that "this office was not in support of the creation of super maximum security institutions in 1975 and does not in 1989 support their continued existence and that any comments provided were not to be taken as an endorsement of the Service's proposed policy but rather viewed as a further attempt to bring an element of reason, fairness and humanity to an ill fated policy." As I indicated last year, I concluded, following my review of the Service's proposals, that the Committee had failed to meet its stated mandate which was: to define a specific purpose for high maximum security, to develop policy and standards designed to govern the operations and programming of the Units, and to establish an operational reporting system to allow for the monitoring and evaluation of the program.

The Commissioner responded promptly in July of 1989 to my comments, indicating that he as well had concerns with the Report and that a further review of the matter would be undertaken "once a philosophical direction, consistent with the Service's Mission was accepted by their Senior Management Committee." The Commissioner concluded his response by stating that he was "determined to provide suitable treatment and programming and a humane environment, for violent inmates."

A submission on proposed changes to the policy on Special Handling Units was reviewed and approved by the Service's Senior Management Committee in November of 1989. A revised Commissioner's Directive was subsequently reviewed by the Senior Management Committee in January of 1990 and an Implementation Committee consisting of five Assistant Regional Deputy Commissioners was established in February of 1990 to oversee the introduction of the revised policy. I received a copy of this policy in March of 1990 and was advised that it would be applied immediately to Special Handling Unit operations.

The stated objective of the policy is "to create an environment in which dangerous inmates are motivated and assisted to behave in a responsible manner so as to facilitate their integration into a maximum security institution."

In defining dangerous inmates, the policy states: "An inmate may be considered as dangerous if his behaviour is such that it causes serious harm or death or seriously jeopardizes the safety of others."

A National Review Committee has been re-established comprised of the five regional Assistant Deputy Commissioners (Operations) and the Director General, Community and Institutional Operations, plus a legal advisor. This Committee is authorized to:

a) decide which inmates shall be admitted to the Special Handling Unit, based on the assessment that the inmate can be most effectively managed in that unit; and

b) decide when and to where an inmate should be transferred from the Special Handling Unit, either at the completion of the assessment period or at any time subsequent. Normally, the inmate shall return to his region of origin.

The National Committee has as well been charged with the responsibility of overseeing and monitoring the operations of the Special Handling Units and to recommend any changes to those operations that it sees as appropriate. In this regard, the Committee is to present its observations and recommendations to the Commissioner in an annual report at the end of every fiscal year.

The stated objective of programming within the Units is "the safe return of the inmate to a maximum security institution at the earliest reasonable time." The policy identifies the following as "essential programming components" for Special Handling Unit operations:

— treatment programs;

— psychiatric and psychological intervention;

— employment opportunities;

— personal development opportunities;

— recreational opportunities; and

— pastoral counselling.

The policy as well calls for the establishment of an Assessment and Program Committee at each of the units which would be responsible for monitoring the progress of offenders and forwarding every four months their recommendations to the National Review Committee for their consideration.

Although I continue to have concerns about the usefulness of the Special Handling Unit concept, I find the current policy as written a positive first step towards meeting the Commissioner's commitment to providing "suitable treatment and programming and a humane environment for violent offenders". I caution that the development of a reasonable policy is a number of steps removed from the implementation of a reasonable program. It must be remembered that the 1979 policy statement on Special Handling Units spoke in terms of establishing facilities and programs for offenders who had been identified as particularly dangerous for the purpose of assisting their re-integration with the main inmate population of maximum security institutions.

In the 1990s, the Service must not only be willing to objectively evaluate the compliance of the Unit's operations against its stated policy but as well must be willing to objectively evaluate the effectiveness of those operations in meeting its stated objective. The first step in this process will be the Annual Report of the National Review Committee. I look forward to the issuing of this Report and the opportunity to review with the Commissioner its findings and recommendations.

3. EXCHANGE OF SERVICE AGREEMENT

This matter was initially raised with CSC in April of 1987. As I indicated last year, our central area of concern is the processing of offender transfers under the various Exchange of Service Agreements with provincial authorities.

The Commissioner's Directive issued in 1987 called for each region to develop guidelines and procedures related to inter-jurisdictional transfers so as to ensure that the duty to act fairly is adhered to. These guidelines and procedures were never developed.

I was informed in May of 1989 that a "working group had been formed at National Headquarters to establish federal-provincial policy and standards." I was later advised that the issue had been referred to the Service's Federal-Provincial Policy Review Committee and a draft report, completed in March of 1990, was to be reviewed by the Service's Executive Committee in April of 1990.

The May 1990 Progress Summary from CSC on this issue stated that "the final report of the Federal-Provincial Policy Review includes recommendations to promulgate a Commissioner's Directive which deals specifically with CSC's responsibility to monitor and ensure that procedures followed by provincial jurisdictions in transferring cases to CSC are in compliance with the "duty to act fairly." The report goes on to say that all regions are currently awaiting the recommendations of the Review Committee prior to proceeding further.

As can be seen, the regional guidelines and procedures called for in 1987 remain undeveloped although I have been advised that given "the delay", an interim instruction will be issued to the regions asking that the duty to act fairly be applied in all inter-jurisdictional transfers.

4. CORRECTIONAL SERVICE INTERNAL INVESTIGATIONS

This office's concerns with respect to the Service's internal investigation process were initially raised with the former Commissioner in February of 1987. I stated at the time that it was my opinion that the Service's investigations were far too often incomplete and lacking in objectivity, with the subsequent reviews of the investigative reports conducted by Regional and National Headquarters authorities being nothing more than a rubber stamp. I was informed at that time that a Commissioner's Directive on Investigations ensuring objectivity, thoroughness and clear direction to the field would be issued.

In the fall of 1988, following discussions with the current Commissioner, the Service created a Task Force on Investigations with a mandate "to design a comprehensive inquiry system that could be applied within the Correctional Service by management to any major or minor occurrence or incident." The tentative date for the final report of this Task Force, as I reported last year, was set at October of 1989.

I was advised in November of 1989 that the Task Force Report on Investigations was presented to CSC's Senior Management Committee in October and that a draft policy was in the process of being produced. I was further advised in January of 1990 that the Commissioner's Directive and Guidelines were being drafted and would be presented to the Senior Management Committee in February. A copy of the draft Directive was received in March of 1990 with a request for our comments. Following our review of the draft, our comments were provided to the Assistant Commissioner Audit and Investigations.

In May of 1990, I received a further draft of the Directive and the proposed Guidelines on Investigations. This latest version had incorporated our earlier comments and put forth as its policy objective:

> To ensure that investigations into any aspect of CSC operations are carried out with integrity in a timely, fair and equitable way and that they are independent, credible and reliable.

Although it has been a long time coming, I feel the Service's proposed Directive and Guidelines meet from a policy perspective the initial concerns raised by this office in the area of internal investigation. As with the policy on Special Handling Units, it will be the application of the policy at the operational and regional level which will finalize the chapter on this issue.

5. CORRECTIONAL SERVICE INTERNAL AUDITS

In my 1986-87 Annual Report, I put forward the observation that there was no national policy or direction to ensure that the Service's operations were reviewed in a timely, objective and systematic fashion. I concluded in last year's Report that the revised internal audit process, in conjunction with a revitalized program evaluation section, had established a framework within which the Correctional Service was potentially in a better position to review both the effectiveness of its policies and the compliance of its operations with those policies.

Over the past year, members of the Service's audit section have met regularly with my staff during the course of their preparation for audits about areas where we have raised concerns, such as the transfer process, controlled custody and the grievance process. This consultation process at the national level, I believe, has been useful to all concerned and I look forward to its continuation.

I have been generally impressed with the observations and recommendations of the audits completed during this reporting year and will be most interested to see the follow-up action taken by the Service on these reports.

During the course of the next reporting year, I intend to focus more on the regional responsibility in this area with the hope that a similar consultation process as that established at the national level can evolve.

6. CORPORATE POLICY FRAMEWORK AND INTERNAL REGULATORY DOCUMENTS

The Service instituted, as mentioned earlier, a new Directives System on January 1, 1987. Our review of this system over the first ten months of 1987 raised the following concerns which were discussed with the Commissioner in September of that year:

a) the called for operational guidelines and manuals, which were to supplement the new Directives System, did not exist;

b) a number of key areas covered by the previous Directives System such as Offender Conferred Rights, Investigations, Inmate Committees, Special Handling Units, although identified in the index of the new Directives System, were without Directives;

c) the policy documents issued at the regional and institutional levels were inconsistent in both the subject areas addressed and their interpretation and application of the national policy enunciated in the Directives.

As a result of these observations in November of 1987 I recommended:

> **That a national review be undertaken to ensure that policy documents issued from the regional and institutional levels of the organization are consistent with the Service's duty to act fairly and the national policy enunciated in the Commissioner's Directives.**

Over the course of the next year, the Service took no action on this recommendation.

I reviewed these concerns with the current Commissioner shortly after his appointment, pointing out again that I felt the addressing of this issue was central to the effective management of the Service. In March of 1989, the Service's Senior Management Committee approved a policy framework for the review of its internal regulatory documents and issued a policy in August of that year designed to establish a consistent and comprehensive framework of internal regulatory documents for the Correctional Service of Canada and to ensure accountability for their development.

I was advised in May of 1989 that the Commissioner would be sending to his Regional Deputy Commissioners a comprehensive action plan with specific direction relating to the review of regulatory documents at both the regional and institutional levels. I was as well advised in January of 1990 that the "National Headquarters Policy Unit was in the process of conducting a review of all Commissioner's Directives to ensure that they conformed to the Service's Mission Document." The results of this review, as I understand it, were to be followed sometime in 1990 with a similar review by the regions of their respective Regional Instructions and Institutional Standing Orders.

In conjunction with the above, the Service conducted an audit on its Internal Regulatory Documents. This Audit Report, which was in draft form at the writing of this report, found that although some problems existed, generally speaking the Institutional Standing Orders which they reviewed met the requirements of the Commissioner's Directives. The problem areas identified by the audit centred on the effectiveness of the communication of national policies to institutional staff and offenders and the procedures in place for maintaining and updating Institutional Standing Orders in response to regional and national policy changes. A review of Appendix A to the audit indicates that, in those institutions reviewed, fully 20% of the Institutional Standing Orders required by the Commissioner's Directives did not exist. A similar chart is not available for Regional Instructions. I will withhold specific comment on the details of this audit until such time as we have had an opportunity to review the final report.

The Regional Instructions and Institutional Standing Orders, to the best of my knowledge, have as yet not been thoroughly reviewed. I expect, as I indicated earlier, this exercise is awaiting the conclusion of the National Headquarters Policy Unit's review of the Commissioner's Directives. With respect to guidelines and standards, I was advised that action is continuing in order to "identify those critical areas of operations and programs where these may be needed or where directives may need to be expanded." I have been provided with no timetable for completion of any of these various activities.

I concluded last year's Annual Report on this issue by stating that I remained of the opinion that the matter is central to the effective management of the Service and hopeful that the Service's proposed actions will lead to a resolution. That opinion stands.

7. ACCESS TO AND CORRECTION OF FILE INFORMATION

The office received a significant number of complaints from offenders in 1986 concerning access to and the correction of file documentation. Our review of these complaints indicated that in the vast majority of cases, the information at question was contained in documentation that the offender had already had access to through the co-signing process for case management reports. The position of the Service at this time was that despite the fact that the offender had already seen the documentation, they were required to re-access it under the provisions of the Privacy Act and then formally under the provisions of the same Act request corrections.

As such, I recommended in February of 1987 that the Correctional Service establish procedures which:

a) afford inmates reasonable access to file material already seen; and

b) provide an avenue through which they can request corrections of such file information.

By the end of 1987, the Service was providing offenders with access to file material already seen and the issue of file corrections was "under study".

The issue remained under study until November of 1988 at which time I was provided with a copy of a draft memorandum detailing a proposed process for the correction of file inaccuracies and advised that as soon as a consultation on the draft was completed, I would be informed.

I was told in March of 1989 that the review of options was completed and amendments had been proposed to address the issue of correcting file inaccuracies. In May of 1989, after 20 months of internal study, I was provided with a copy of the Commissioner's memorandum to his Regional Deputy Commissioners, entitled "Procedures for Requesting Correction of Offender File Information". The memorandum detailed the procedures as follows:

1) If an offender believes that the facts on his file are inaccurate, he should tell his case management officer.

2) The case management officer will review the information which was reported to be inaccurate, and attempt to determine if the offender is correct, through discussion with the offender and verification of the offender's version using other sources of information if they are available.

3) When the case management officer and the offender agree that a correction is needed, then the case management officer will ask the originator of the information to make the correction. The case management officer will ensure that the correction is made in all documents in the file.

   When the case management officer does not agree with the offender that a change is needed, the case management officer will attach a note to the file stating which facts the offender believes to be inaccurate, and the reasons why he/she feels the information should not be changed.

   This review will normally be completed within 30 days of the offender's request.

4) If the offender is not satisfied with the response to the request, the offender may raise the issue with the Coordinator of Case Management, who will discuss the issue with the case management officer. The Coordinator of Case Management may conduct another review, as described in 2, if it is felt to be required.

   The Coordinator of Case Management will attach a memo to the offender's file describing his/her conclusions. If changes are required, the case management officer will ensure they are made as described in 3 above.

   The Coordinator of Case Management will normally respond within 15 days of being asked by the offender to review the request.

5) If the offender is still not satisfied with the results of his request, he/she may submit a formal request for file access and correction as allowed by the *Privacy Act*.

Our review of this policy raised concerns with respect to the possible interpretation of section 5. The draft memorandum of November 1988 had stated that if the offender was not satisfied with the decision taken by the Coordinator of Case Management, he could appeal to the Warden or District Director as appropriate. The above May 1989 policy left the final decision at a much lower level within the organization and section 5 appeared to negate the offender's option of having the decision reviewed through the grievance process by directing him "to submit a formal request for file access and corrections as allowed by the Privacy Act."

Our concerns were soon confirmed as we were contacted by an offender whose grievance on the decision taken by the Coordinator of Case Management was rejected because the identified avenue of redress on such decisions is the Privacy Commissioner. The matter was reviewed with the Commissioner's office and a further memorandum was issued in November of 1989 stating:

> Notwithstanding the fact that offenders retain the right to submit a formal request under the Privacy Act, it must be clearly understood that the informal procedure described in paragraph 4 of the May 11, 1989 memo is grievable should the offender not be satisfied with the results obtained: he therefore has the right to initiate a grievance at the Director's level.

I am advised that this procedure will be incorporated into the Case Management Manual scheduled for publication in late 1990.

8. INMATE ACCESS TO TELEPHONES

The Commissioner's Directive on Correspondence and Telephone Communication was amended in May of 1989 in response to my 1985 recommendation:

> **That the Correctional Service review its inmate access to telephone policy in all institutions to ensure reasonable and equitable access as called for by the Commissioner's Directive.**

As I indicated in last year's report, the amended Directive did not establish a national standard, which was the original commitment, so as to ensure a common understanding of what constituted reasonable and equitable access. Rather, it left the determination on the number of calls to be allowed with the individual regions and the determination on the hours of access and the level of authority for approval with the individual institutions.

The intent of my 1985 recommendation was that the Service review its practice with respect to telephone access within its institutions and establish a common standard against which to measure "reasonable and equitable access." Our concerns with the absence of clear direction in this area was again reviewed with the Commissioner's Office in the Fall of 1989.

The Service undertook a further review of their policy and provided this office with a copy of a draft Commissioner's Directive in May of 1990 which had moved the authority on determining the number of calls to be allowed from the regional to the institutional level. It as well established a national minimum of two calls per month for all offenders.

Although I acknowledged that the general policy direction enunciated in the draft Directive is a measurable improvement, the Service's efforts to date have done little in either producing a clear picture of what its present operations are in this area nor has it established a reasonable standard against which to measure those operations. Although the Service considers this issue closed, I propose, once the Commissioner's Directive is issued, to review both the Institutional Standing Orders issued pursuant to the new Directive and the procedures put in place at the operational level to see if the policy direction of encouraging "inmates to maintain and develop family and community ties through written correspondence and telephone communication" has in fact been actioned.

9. DOUBLE BUNKING

It has become a tradition that in each Annual Report, there is a restatement of our 21 June 1984 recommendation:

> **That the Correctional Service of Canada cease immediately the practice of double bunking in segregation and dissociation area,**

as well as a report on the current situation at Kent Institution:

— number of protective custody inmates administratively segregated and double bunked: 74

— number of general population inmates double bunked: 0

— number of vacant cells in general population; 31

I accept the fact that there is a serious overcrowding problem within federal institutions, with in excess of 1000 offenders currently double bunked. It is more difficult to accept the fact that the Correctional Service of Canada, as a matter of policy, has opted to double bunk non-general population offenders who by virtue of their status have limited access to programming opportunities and restricted movement within the institution, while maintaining vacant cell capacity within the general population.

It has as well become a tradition to record each year CSC's latest response to this issue: "Efforts are currently under way to reduce the number of double bunked Protective Custody inmates at Kent Institution."

10. WARNING SHOTS

In 1987, following our review of a number of incidents where staff and offenders were injured by warning shots, I noted that the Service's policy on firearms contained no definition of or identified purpose for warning shots. Furthermore, the staff training program provided no practical instruction in the area. In October of 1987, following a number of discussions with the previous Commissioner, I recommended that the Service undertake a comprehensive review of its current practice in this area including an assessment of existing training methods to ensure the safe use of firearms.

In September of 1989, the Service commissioned a national study by outside consultants with a mandate to:

— research and analyze all situations where warning shots were fired;

— review regional training programs; and

— compare general practices with the policy and propose, as required, the necessary changes to national policies and training programs.

The *Study of Incidents Requiring Warning Shots Within the Correctional Service of Canada* was completed in November of 1989. The conclusions and findings of the study did not paint an encouraging picture of the Service's current practices in this area and indicated that immediate action should be taken.

I was advised in February of 1990 that the report was in the process of being reviewed and that a number of "general principles" regarding the use of warning shots were expected to be presented to the Service's Executive Committee in March of 1990. In May of 1990, I received a copy of a Memorandum to Executive Committee Members requesting their comments on the recommendations of the study by July of 1990.

As of the end of this reporting year, I have not been advised of any decision taken by the Executive Committee of the Service on this issue. The Service's policies, procedures and training programs to the best of my knowledge remain as they were in 1987 when I made the recommendation on warning shots.

11. OFFENDER PAY RATES

I commented in last year's Annual Report on what I viewed as a measurable eroding of the offender's financial situation. The Service initially responded by saying that "the inmate pay policy must continue to be tied to the federal minimum wage" and as there had been no

increase in the minimum wage since 1986, they were "unable to make immediate adjustments to the current pay levels." The Service did undertake a review of their offender pay policy with a view to identifying those areas where policy changes could be implemented to assist in alleviating the current difficulties.

As a result of this review, a number of policy changes were initiated in late 1989 which have positively affected the earning power of the vast majority of federal offenders.

I concluded last year's Annual Report by applauding the Service's efforts in addressing this area of concern and recommended to the Minister that a real problem did exist with respect to pay rates. I also stated that steps were necessary to ensure that an across-the-board adjustment to existing pay rates for offenders be acted upon as expeditiously as possible. I have since been advised by the Commissioner that the possibility of developing an indexing system for offender pay rates based on canteen prices instead of the federal minimum wage is being reviewed. I welcome the information and look forward to the results of this review.

12. OFFICER IDENTIFICATION

As I indicated in last year's Annual Report, I received in April of 1989 a copy of a letter addressed to the Commissioner of Corrections expressing concern that "many staff members were neglecting or refusing to wear their identification badges while on duty." A letter was forwarded to the Commissioner on April 20, 1989 from this office requesting that we be advised of the Service's position with respect to this issue.

Although this matter has been discussed with the Commissioner, I am not aware of any action being directed at this problem.

13. DELEGATION OF AUTHORITY

This issue, which was initially raised with the Service in April of 1989, centres on the interpretation of Section 5 of the Penitentiary Service Regulations which states:

Institutional Heads

5.(1) The institutional head is responsible for the direction of his staff, the organization, safety and security of his institution and the correctional training of all inmates confined therein.

(2) Except where otherwise provided by the Act, the institutional head may delegate to members who are the immediate subordinates of the institutional head authority to deal with all routing or minor administrative matters, but the institutional head shall give personal attention to:

(a) matters of general organization and policy of the institution;

(b) important matters requiring the personal attention and decision of the institutional head; and

(c) the general control and supervision of the duties allocated to subordinates by the institutional head.

Our position has been and remains that those decisions which directly impact on the conditions of the offender's incarceration or the offender's access to privileges and programming should be taken by the Warden. I do not believe that such decisions can be

seen as routine or minor administrative matters. The Service's current policies, which not only allow for the delegation of such decisions but allow for their delegation below the level of the Warden's immediate subordinate, are in direct conflict with the provisions of the Penitentiary Service Regulations.

In May of 1989, the Service agreed to undertake a review of its current position with respect to the issue of delegation and provide this office with further comment. In March of 1990, we were advised that a "strict literal interpretation of this (PSR) could seriously be seen as conflicting with CSC's Mission which calls for the resolution of problems at the lowest possible level." To date, no further comment has been received from the Service with respect to their current policies, although I was advised in May of 1990 that a request had been made at the Service's Executive Committee meeting in April that appropriate amendment to the PSR be introduced as a priority.

This matter has now been before the Service for more than a year. The issue as I see it is not the amendment of the Penitentiary Service Regulations to fit current CSC policy and practice. The issue is the need for a review and adjustment of current CSC policy and practice so as to comply with the existing Penitentiary Service Regulations.

I further believe that the current provisions with respect to the delegation of authority enunciated in the PSRs are reasonable and defensible given the significance such administrative decisions have on the offenders' conditions of incarceration.

14. POLICY ON HANDICAPPED OFFENDERS

The issue was initially raised with the Service in 1988. Following a number of meetings with senior officials from CSC, I was provided in November of 1988 with a copy of a project action plan designed to develop a national policy for handicapped offenders with a tentative completion date of June 1989. I was further advised in February of 1989 that:

> An interdepartmental committee has been established to determine the services required by handicapped inmates. The committee has been given a mandate to determine the needs of all handicapped inmates including those with physical handicaps. The committee is in the process of identifying services presently provided and areas in which services should be provided and is awaiting regional feedback on specific questions regarding the need for service and the amount of resources provided to handicapped inmates.
>
> It is anticipated that a final policy will be ready for implementation in June of 1989.

As I reported last year, I was subsequently told in May of 1989 that the policy development on handicapped offenders had fallen behind schedule but the issue was being actively pursued.

In August of 1989, a memorandum signed by the Acting Commissioner to the Wardens and District Directors indicated that a national policy on disabled offenders was in the process of being developed for consideration later that year. The memorandum went on to say: "In the interim, I would ask you to be especially sensitive to the needs of disabled offenders in your care and that you make every effort to ensure that disabled offenders have access to all programs and services available to non-disabled offenders."

We were advised that, over the course of the next nine months, the services currently available to handicapped offenders were being inventoried, consultations with regional authorities were ongoing and that a national policy with accompanying guidelines was in the final draft stages.

In October of 1989, an offender confined to a wheelchair filed a grievance requesting that a wheelchair ramp be installed to provide him access to the recreation and programs area of the institution. The institutional Warden, in responding to the grievance, agreed that a ramp should be constructed and established a tentative installation date of December 15, 1989. In January of 1990, as no ramp had been constructed, the offender forwarded his grievance to the regional level. The Assistant Regional Deputy Commissioner responded on February 19, 1990, saying that the original solution was more complex than initially thought and that a design report for the eventual construction had been requested. We were later informed that the expected completion date for the construction of this ramp would be sometime in 1991.

As of the end of this reporting year, neither the above noted wheelchair ramp or the national policy with accompanying guidelines for handicapped offenders have been produced.

I would suggest that the time has long past on this issue for general statements of principle and good intent. The Service must clearly identify what standard of service it will provide and what it is going to do in specific terms to ensure that those standards are met and maintained.

15. GRIEVANCE PROCESS

The effectiveness and credibility of any levelled redress mechanism is dependent upon a combined front-end process which is capable, in a participative fashion, of thoroughly and objectively reviewing the issue at question. It also requires a final level within the process which has the courage to take definitive and timely decisions on those issues which are referred to its attention for resolution. At the present time, the Service has a grievance process which at the front end does very little to encourage offender participation. This in turn seriously compromises both the objectivity and thoroughness of its review. In addition, the final level of the process sometimes has shown itself to be unable to take timely and definitive decisions.

I feel the difficulties with the current grievance process are not directly related to its structure or its existing procedures but rather to the lack of commitment and acceptance of responsibility on the part of CSC's senior management for its operation. An improvement in the effectiveness and credibility of the process will only happen when those responsible for its operation decide to make it work.

16. CRITERIA FOR HUMANITARIAN ESCORTED TEMPORARY ABSENCES

The office initiated a number of investigations into complaints from offenders who had been denied escorted temporary absences for the purpose of attending the funeral of a family member. The results of our investigations into these complaints indicated quite clearly that the overriding criterion in reaching a decision on such humanitarian absences was cost to the Service in terms of transportation and overtime. We as well note that the Service on occasion, in order to offset these costs, had requested money from offenders and their families.

I felt this practice was without reasonable justification and totally inconsistent with the Service's Mission document. It created a situation within which a definite conflict of interest was certain to develop and as well established an inequity of access for offenders to this

form of temporary absence programming based on geography and finances. We wrote to the Commissioner's office in April of 1988 detailing our observations, and recommended that:

a) decisions with respect to humanitarian temporary absences should not be based on cost; and

b) the Service cease the practice of requiring offenders to supplement the financing of such absences.

I was informed in March of 1989 that a draft of the proposed criteria for humanitarian escorted temporary absences had been completed and was scheduled for Senior Management consideration in April of 1989. I was subsequently informed in May of 1989 that an amended Senior Management Committee proposal was to be discussed in September of 1989. The Commissioner's Directive addressing this issue was finally promulgated in January of 1990 and reads in part:

> Escorted temporary absences for humanitarian reasons shall be granted in the following instances unless significant security or case management information exists that is unfavourable to such an absence.
>
> a) to attend the funeral of a parent, a foster parent, a relative who has acted as a foster parent, a child, a spouse or other person, if the inmate has had a meaningful relationship with the person;
>
> b) to visit a person, as described above, who has been declared by a medical practitioner to be in an advanced stage of a terminal condition resulting from illness or injury.
>
> The costs for escorting officers or transportation shall not be a factor in the decision.

17. INMATE COMMITTEE SOLICITATION OF FUNDS

This issue emerged in early 1988 as a result of a request from the Inmate Committee at Cowansville Institution to solicit funds through the inmate welfare fund from Inmate Committees at other institutions. The funds were to be used by the Committee at Cowansville to assist with the payment of legal expenses associated with their court challenge of the Service's urinalysis program. The Service denied this request in May of 1988, stating in part that the Commissioner's Directives did not authorize the use of the inmate welfare fund for such purposes. Our initial position with respect to this matter was that despite the Service's policy on the use of inmate welfare funds, a blanket prohibition on the solicitation of funds by offenders was unreasonably limiting on the offender's legitimate right of access to the courts.

At a meeting with CSC officials in August of 1988, it was agreed that although the inmate welfare fund was not an appropriate vehicle for such funding, the blanket prohibition against the solicitation of funds by Inmate Committees which was initially adopted by the Service was in fact unreasonable. The Service at this time undertook to investigate what alternatives were available to allow for the direct solicitation of funds by offenders from other offenders in support of legal and/or administrative actions.

As no further word was received from the Service on this matter, I raised the issue with the Commissioner again at a meeting in January of 1989. In February of 1989, we received correspondence from the Commissioner's office stating in part: "inmates can establish their own funds, administered within the institution, or they may contribute to a fund established on their behalf by individuals or organizations outside the institution."

As the February correspondence provided no details as to how these funds were to be established or administered, we wrote back to the Commissioner's office in March requesting further details and as well asking when this decision was going to be shared with the field. In May of 1989, we were advised that the issue was still outstanding and that an update would be provided to us by the middle of June 1989. Finally, the Commissioner issued a memorandum to his Regional Deputy Commissioners dated 30 April 1990 detailing the following process:

> It is the position of the Correctional Service of Canada that monies from the Inmate Welfare Fund cannot be utilized for the purpose of legal actions. This is reflected in Commissioner's Directive 861. On the other hand, given certain limitations, inmates should have the right to collect money from inmates from other institutions on a voluntary basis for this purpose. In fact, it is appropriate that they have the opportunity to collect money for other "non-legal" issues that they may wish to pursue.
>
> If an inmate or a group of inmates wishes to initiate the collection of funds from other inmates, the first step to be taken would be to identify a person, who must be independent of the Correctional Service of Canada, to administer the fund. In many cases, this person would be a lawyer. The normal procedure, utilizing Form 532 for the collection of monies from inmates in an institution would be followed, and the money collected would be forwarded to the lawyer(s) or other person(s) identified on behalf of the inmates. In those cases where the inmates wish to solicit funds from inmates in other institutions, it would be their responsibility to instruct this person(s) to write directly to the Wardens of the other institutions to make this request. If monies are collected at other institutions, they would be instructed to forward the funds to the person(s) making the request. Finally, it would be the responsibility of the lawyer or other person identified to set up and maintain accounts, and to distribute the monies gathered.

It should be noted that it took from August of 1988, when initial agreement was reached that alternatives would be investigated, until April of 1990 for the Service to issue a detailed direction on this issue.

18. RECORD OF MINOR DISCIPLINARY HEARINGS

I recommended in November of 1988 that the Service maintain a record of minor disciplinary court hearings. In correspondence received in March of 1989, the Service rejected this recommendation, stating:

> One of the primary reasons for recording disciplinary court proceedings is the possibility that the conviction may be reviewed by the Federal Court. Minor court decisions are grievable. Therefore, it would seem unlikely that an inmate would want to bring an application for certiorari to the Federal Court to quash a minor court decision or that the Court would be inclined to hear the application if the inmate has not used the grievance system. Furthermore, the minor court hearing is intended to be less formal than other hearings. Therefore, there seems to be little reason to extend the requirement of recording to such proceedings.

As I indicated in last year's report, this response was not at all convincing. First, we did not suggest that the proceedings needed to be tape recorded, although taping would certainly appear to be the most efficient method of obtaining a record of the proceedings. Second, without some record of the proceedings, how did the Service intend to thoroughly review offender grievances on minor court hearings? Third, what would the position of the Service be on this matter if the Federal Court was inclined to hear an application to quash a minor court decision? Finally, how would the maintenance of an accurate record of the hearing significantly affect the formality of the hearing?

In May of 1989, I received a commitment from the Service that a further review of the issue would be undertaken. In January of 1990, fourteen months after the recommendation and

eight months after the Service's commitment to further review the issue, a memorandum from the Acting Deputy Commissioner, Correctional Programs and Operations, to the Regional Deputy Commissioners entitled "Recording of Minor Court Proceedings" stated in part:

> ... I am requesting that the following basic information respecting minor court proceedings be recorded via electronic or any other means, and retained in accordance with the established procedures for federal government records.
>
> a. the date, time, place of the minor court hearing;
>
> b. the principles involved, including witnesses, if called, or an indication of why witnesses were not called;
>
> c. the charge(s);
>
> d. the "gist" of the proceedings;
>
> e. the finding(s); and
>
> f. the punishment awarded.
>
> The Commissioner's Directive #580 on *Discipline of Inmates* will include this direction when it is re-published.
>
> Your assistance is requested in communicating this requirement to all institutions in your respective regions. Thank you in advance for your attention to this matter.

The Commissioner's Directive on Discipline of Inmates, inclusive of the requirements for maintaining a summary of minor disciplinary court hearings, was scheduled for publication in August of 1990. Our review of offender complaints concerning minor disciplinary findings between the issuing of the January 1990 memorandum and the end of this reporting year indicated quite clearly that communication of the policy change to the institutional level as requested by the National Headquarters was considerably less than universal.

19. CASE PREPARATION AND ACCESS TO MENTAL HEALTH PROGRAMMING

The number of complaints received by this office concerning delayed case preparation and access to mental health programming continue to increase. I indicated last year that our investigations into these complaints made it quite evident that CSC in far too many instances was unable to prepare cases in a thorough and timely fashion, and a significant number of these delays were directly related to the Service's inability to provide the required mental health assessments and treatment in advance of the offender's scheduled National Parole Board hearing dates.

I concluded last year's report by stating that the implication of the existing situation impacted measurably on the viability of the system's decision-making process, the efficiency and effectiveness of its existing programs and the ability of the Service to provide equitable and just treatment to the offender population. I strongly recommended at that time that immediate action be taken by the Service to ensure that the following Strategic Objectives, detailed in its Mission Document, were met:

> To ensure that the needs of individual offenders are identified at admission, and that special attention is given to addressing mental disorders;
>
> To provide programs to assist offenders in meeting their individual needs, in order to enhance their potential for reintegration as law-abiding citizens; and

To ensure the timely preparation of cases for submission to the National Parole Board, consistent with the criteria contained in the decision-making policies of the Board.

Although the Service has been very active in streamlining its case management process, developing a new Case Management Manual, completing a Task Force on Mental Health and implementing recommendations from the earlier Task Force on Community and Institutional Programs, I have noted no significant change in the situation as detailed last year.

During this reporting year, our inquiries indicated that nearly 6,000 National Parole Board scheduled hearings or reviews were waived by offenders.

While the Service maintains data on waivers inclusive of the "Reasons Reported" for the individual cases being waived, its current categorization of reasons does not accurately identify or reflect the actual causes of the delay in presenting the case to the National Parole Board for decision. For example, of the 3,000 waivers reported during the first half of the fiscal year 1989/90 under "Reason Reported" for the waiver, 410 are shown as "Other"; 238 are shown as "Inmates not interested in an early release"; 414 as "Inmates wishing to continue programming"; 437 as "Inmate waived to avoid a negative recommendation/decision"; and 430 as "Inmate has incomplete release plans" while only 272 are shown as having been waived as a result of "Outstanding case preparation".

During the course of our review of individual complaints raised in relation to delayed case preparation, we have noted the following:

— cases where there has been evidence of unreasonable delay on the part of the Service in referring offenders for assessment or treatment resulting in a waiver being categorized as "inmate wishing to continue programming" or "to avoid a negative recommendation or decision";

— cases where the Service has failed in a timely fashion to request a Community Assessment or the completion of the Community Assessment is delayed resulting in a waiver being categorized as "inmate has incomplete release plans";

— cases where due to large caseloads, transfer or oversight, the case management team has not initiated the preparation of the case in time to get it before the Board on the scheduled date resulting in a waiver being categorized as "inmate has incomplete release plans" or "inmate not interested in early release" (at this time);

— cases where due to the excessive backlog within the Service's assessment and treatment programs, the offender is not able to participate prior to the scheduled hearing date resulting in a waiver being categorized as "inmate wishing to continue programming" or "to avoid a negative recommendation/decision" or "inmate not interested in an early release";

— cases encompassing elements of all of the above being categorized as "other".

I have presented the foregoing in support of both of my earlier assertions that the Service's current information on waivers neither identifies or reflects the actual causes of the delays and my ongoing concern that without a sound knowledge base as to the actual causes of the delays, the Service is not in a position to reasonably address the problem.

"The Final Report: Task Force on Aboriginal Peoples In Federal Corrections" released in March of 1989 noted quite clearly the confusion which existed amongst staff and offenders

concerning the waiver process and noted again the ill-advised encouragement of offenders to sign waivers. The Task Force made the following recommendations:

> It is recommended that clear and concise information be made available to both correctional staff and inmates as to the available options regarding waivers.
>
> It is recommended that waivers be closely monitored and in a detailed fashion.
>
> It is recommended that the National Parole Board and CSC develop a clear national policy concerning waivers and ensure that the policy is understood by all decision-makers.

It has now been well over a year since the release of the task force report and these recommendations have yet to be actioned. What as well has yet to be actioned is a comprehensive strategy by CSC to address these excessively high waiver rates.

On the related issue of timely access to mental health programming in relation to legislated review dates, I have seen very little positive movement. I know that the Service has approved in principle the recommendations of the Task Force on Mental Health. I know as well that money and person years have been assigned to the mental health area, but I also know from the individual cases investigated this year, especially in the Ontario Region, that offenders are not gaining access to treatment programs in advance of their parole review dates.

A report produced by the Regional Treatment Centre in Ontario on the "Assessment and Treatment of Sex Offenders Prior to Parole Eligibility" in March of 1990 stated that "if we were fully staffed according to the November 1987 proposal, the projected number that could be treated between the programs at the Regional Treatment Centre and Kingston Penitentiary would be 80 to 85 per year. Without this additional staff, we can continue to treat about 70 per year, significantly fewer than the 122 which had been projected in the proposal of November 1987." This Report went on to say that for "the first time in the history of the program, there are inmates who want treatment but who are reaching mandatory supervision date without having completed treatment. This situation has come about because we are unable to treat the numbers we would need to treat to keep up with demand."

This office's concern with the capacity of the Service's mental health treatment programs was first addressed in my 1984/85 Annual Report. In 1987, following a number of meetings with the then Deputy Commissioner of Ontario, we received a commitment that the treatment program in Ontario would establish as a reachable objective, "assessment by day parole eligibility and treatment if required by full parole eligibility." We were then advised in May of 1988 that authorization for the expansion of the treatment program had been given and that the Service's "ultimate goal is that in the near future, offenders who are assessed and require treatment will have this need addressed prior to their parole eligibility date." In March of 1989, I was advised that the increased treatment capacity within the Ontario Region "will help to alleviate the current backlog and enable us to move towards our goal of providing treatment prior to full parole eligibility." The March 1990 report from the Regional Treatment Centre clearly indicates that this movement has not occurred and as well places in serious question the Service's commitment to addressing this issue.

Recommendation #30 of the Pepino Inquiry in March of 1988 called for "a comprehensive evaluation of the effectiveness of all present sexual offender treatment programs. If such evaluation indicates that there are no effective programs at present, further consideration should be given to ending ineffective programs and concentrating funds and human resources in those areas where some promise is shown." The "comprehensive evaluation"

of existing programs as recommended was not done. Rather, a Working Group was established with a mandate to "examine existing sex offender treatment programs in Canada, review the evidence concerning the effectiveness of various programs, identify promising strategies for research and development and make recommendations concerning further program development." The Working Group's Report on the Management and Treatment of Sex Offenders was released in March of 1990. The report contained a series of recommendations centering on program continuity; coordination and development; risk assessment; training and standards; and the future focus and direction of management strategies. The report as well noted that at the current time, there was "no CSC national strategy for the management and treatment of sex offenders, nor is there a single office in National Headquarters which is responsible for the direction, policy and programs for sex offenders."

The Committee reviewing the implementation of the Pepino Inquiry recommendations in April of 1990, saw the Working Group's report as a first step in a process which would hopefully lead to the improved treatment and management of sexual offenders. I suggest that the process towards improvement in this area has taken a very small and hesitant first step. I as well suggest that until such time as a clear national direction is provided, we can expect to see very little tangible movement in the management and treatment of sex offenders.

20. OFFENDER RIGHTS AND PRIVILEGES

A study on Offender Rights and Privileges was initiated by the Service in July of 1989 with a mandate in part to clarify "the relationship between inmate rights, programs, activities and privileges" en route to the "development of a general strategy for the application of incentives and disincentives within an institutional setting." The time frame established was for a final document to be produced for November of 1989 and presented to the Senior Management Committee in December of 1989.

As the Study had been referred to by the Service as the avenue of resolution on a number of issues referred for their review, we requested in November of 1989 to be advised of the status of the study. We were advised in December of 1989 that consultation with the field on the "discussion paper" was under way and the presentation of the report was now scheduled for February of 1990. In April of 1990, we received a copy of a "draft paper regarding offender rights and privileges" and advised that scheduled presentation at Senior Management Committee was now May of 1990. I was subsequently advised that the issue had been removed from the Senior Management Committee agenda for May and that further review of the paper would be undertaken, which would include consultation with this office.

I feel that it is imperative that the relationship between rights, programs, activities and privileges be clarified and published for the benefit of both staff and offenders.

21. OFFENDER ACCESS TO DISCIPLINARY TAPES

As a result of our investigation into complaints received from offenders regarding access to their disciplinary tapes, I recommended in my 1987-88 Annual Report that the Service clarify their policy in this area. I was advised in May of 1987 that the position of the Correctional Service of Canada "has been to make these tapes available to inmates." The

correspondence went on to say that the offender could either request a copy through the formal process, the *Privacy Act*, or "as is more likely, they can request access to the tape from their institutional authorities, who will provide it without delay." In June of 1988, a subsequent memorandum from the Deputy Commissioner, Offender Policy and Program Development, was forwarded to the Regional Deputy Commissioners entitled "Inmate Access to Disciplinary Tapes". It stated in part: "I wish to re-emphasize that reasonable access by inmates to disciplinary hearing recordings *must* be provided."

The issue resurfaced in March of 1990 as a result of a memorandum from Regional Headquarters Ontario entitled "Independent Hearings - Access to Tape" which states in part: "Unless an inmate makes a request for the tape under the *Privacy Act*, there is no legal requirement to provide the tape at CSC's expense and time." As this appeared to be a retreating from the Service's initial position on reasonable access, the issue was referred to the Commissioner's Office in April of 1990 with a request for their further review and comment. On May 17, 1990, correspondence was received from the Deputy Commissioner, Correctional Programs and Operations, saying that "reasonable access to disciplinary tapes does not necessarily demand that a copy of the tape be provided. Reasonable access could expect to include the provision of a suitable room where the inmate is able to listen to the recording and to take notes."

Given that the Service had acknowledged, that it was "a widespread practice" within CSC to provide offenders with copies of their disciplinary hearing tapes and that, if the offender requested a copy under the provisions of the *Privacy Act*, they would "be under a legal obligation to provide a copy", I could not understand their position on this matter.

A follow-up letter was sent to the Commissioner's Office requesting a further review and an issuing of a policy clarification to ensure that offenders are provided with both reasonable and equitable access to disciplinary tapes. The matter remains under review.

22. INDEPENDENT CHAIRPERSONS

This office has traditionally received a significant number of complaints concerning the decisions of Independent Chairpersons on major disciplinary charges.

In 1987, the *Correctional Law Review Working Paper on Correctional Authority and Inmate Rights* had recommended the appointment of a Regional Chief Independent Chairperson to:

a) hear appeals on matters of process and substance for both conviction and sentence; and

b) monitor and promote consistency in disposition.

At the present time, the avenue of redress available on Independent Chairperson decisions is the Federal Court of Canada. Given the time involved in bringing a case before the Federal Court and the potential impact carried by these decisions on institutional charges, I feel there is a need for an interim avenue of redress to ensure that, where necessary, corrective action can be taken in a timely fashion.

Following our review of the Service's proposed changes to the Directive on Offender Discipline in April of 1990, we wrote to the Commissioner's Office noting that the issue of timely redress and consistency with respect to Independent Chairperson decisions was not

addressed. We requested of the Service a detailing of their position on the proposal put forth by the Correctional Law Review. This issue will be pursued with the Commissioner's Office over the course of the coming year.

23. NATIONAL PAROLE BOARD APPEALS

This year saw a significant increase in the number of complaints received concerning delays in decisions coming from the National Parole Board's Appeal Division. The National Parole Board's pamphlet entitled "The Rights of Appeal", which is provided to offenders on entry into the system, states that an answer to a request for a re-examination of a Board decision should be received within forty-five days.

It is our information that currently, it is taking three to four months for decisions to be rendered by the Appeal Division. Given the significance of the decisions at question, I believe immediate steps should be taken to ensure that decisions on appeal are taken in a timely fashion.

24. APPLICATION OF OFFENDER PAY POLICY FOR SEGREGATED OFFENDERS

The office was approached in July of 1989 by an offender who had been administratively segregated pending the disposition of his institutional disciplinary charge. The subject was subsequently found not guilty by the Independent Chairperson. As his pay level had been reduced from level 3 to level 1 during his time in segregation, he filed a grievance requesting compensation for the lost wages.

The grievance was denied by the Regional Deputy Commissioner who stated in part:

> The "Not Guilty" finding does not have any bearing on the issue of pay.
>
> Commissioner's Directive 865 on Inmate Pay provides for a daily rate of $1.60 for inmates in Segregation who do not hold a work placement in that Unit. Since you did not hold such a placement, the institution cannot pay you at a greater rate than the $1.60 provided for in the Directive.

Following our review of the case, correspondence was forwarded to the Commissioner's office in August of 1989 saying that in terms of fairness, it would seem only reasonable that in those cases where an offender is placed in Administrative Segregation pending the results of either a disciplinary hearing or an administrative inquiry and is subsequently cleared, the pay policy should be flexible enough to allow for equitable compensation. A request was made at that time for both a review of the individual offender's case and the policy itself.

We were advised in December of 1989 that a review of the existing Directive was under way and that the notion of flexibility in applying the pay policy for segregated offenders would be incorporated into the revised Directive. We were as well informed in January of 1990 that a further review of the subject's grievance had resulted in his being back payed for the 23 days he spent in segregation.

In March of 1990, we were further advised that the Commissioner's Directive was in the process of being amended to "emphasize the Director's prerogative to consider, where warranted, adjusting the individual's pay." As of the end of this reporting year, the Directive has yet to be amended although I am told a tentative completion date for the exercise of June 1990 has been established.

Although this issue appears to be moving towards a resolution, its processing is evidence to my earlier comments on the timeliness of the Service's action on matters brought to their attention and the impact of excessive delay on the offender population. During the ten month period between our referral and the writing of this report, no interim instruction or direction has been provided by the Service to its institutional staff on this matter despite the final decision taken on the grievance review. I can only speculate on how many offenders have been adversely affected during this time period by this non-communication but I do know that my staff have intervened in a number of cases of a similar nature and in each instance, the institutional Warden was unaware of the fact that a policy review was under way or that an offender's grievance on the issue had been upheld. As well, in each case, on the basis of the information we provided, the Wardens were willing to favourably reconsider their initial decisions.

If it is going to take the Service two years to finalize and publish policy changes in areas where the changes impact upon the offender population, there is a need for the development of a process capable of issuing interim directions in a timely fashion with a follow-up mechanism to ensure application at the operational level.

CONCLUSION

The preceding scenario, in terms of excessive delay on the part of the Service in taking an initial decision and the subsequent communication of that decision to the field, has been played out through its processing of the issues associated with Special Handling Units, transfers, access to file information, handicapped offender policy, humanitarian ETA criteria, the solicitation of funds, case preparation and mental health programming, the grievance process and minor disciplinary court records.

As I indicated earlier, the Correctional Service of Canada is a direct service agency and its policies, procedures and decisions impact directly and immediately on the offender population. Our communications with the inmate population suggest that the current level of responsiveness displayed by the Service, particularly at the national level, to the addressing of a number of offender related concerns has in the past been unacceptable and is in need of change.

APPENDIX A

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the *Inquiries Act* Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

(a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the commissioner,

(b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or

(c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

(d) the subject matter has previously been investigated, or

(e) in the opinion of the Commissioner, a person has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;

2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;

3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons referred to in Section II of the *Inquiries Act*, who shall receive such renumeration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and

4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

APPENDIX B

P.C. 1988-2739

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 7 December, 1988

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada, pursuant to Part II of the Inquiries Act, advise that:

(a) a commission be issued to amend the English version of the commission appointing Mr. Ronald L. Stewart to be Correctional Investigator, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as follows:

(i) the first paragraph of the commission is amended by revoking the following words:

"to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Penitentiary Act, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint"

and substituting therefor the following words:

"to conduct investigations, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Parole Act, concerning problems that relate to the confinement of inmates in penitentiaries or the supervision of inmates upon their release from penitentiaries on temporary absence, day parole, parole or mandatory supervision and that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, and to report thereon, with the exclusion of problems", and

(ii) paragraph (c) of the said commission is revoked and the following substituted therefor:

"(c) that relate to the exercise by the National parole Board of any power to duty that falls within its exclusive jurisdiction under the Parole Act,"; and

(b) the annexed French version of the commission, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as amended, be issued.

Certified to be a True Copy

Clerk of the Privy Council

Canada

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1989 - 1990

L'Enquêteur correctionnel
Canada

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1989 - 1990

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. JA 1-1990

ISBN 0-662-58395-7

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C P 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada

P O Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Le 15 février 1991

L'honnorable Monsieur Pierre H. Cadieux
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Pièce 307
Édifice de la Confédération
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problème des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le dix-septième rapport annuel sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1er juin 1989 au 31 mai 1990.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,
R.L. Stewart

Table des matières

	Page
Introduction	1
Statistiques	3
Questions relatives aux plaintes	15
Transfèrements	15
Unités spéciales de détention	16
Entente d'échange de services	20
Enquêtes internes du Service correctionnel	21
Vérifications internes du Service correctionnel	22
Cadre stratégique global et règlements internes	22
Consultation et correction des informations versées aux dossiers	23
Accès au téléphone	25
Double occupation des cellules	26
Coups tirés en guise d'avertissement	26
Taux de rémunération des détenus	27
Identification des agents	28
Délégation de pouvoirs	28
Lignes directrices à l'égard des détenus handicapés	29
Processus de règlement des griefs	30
Critères régissant les permissions de sortir sous surveillance pour des raisons humanitaires	30
Demande de fonds par le Comité des détenus	31
Comptes rendus des audiences touchant des infractions disciplinaires mineures	32
Préparation des cas et accès aux programmes de santé mentale	33
Droits et privilèges des détenus	36
Accès des détenus aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire	37
Présidents de l'extérieur	38
Appels interjetés auprès de la Commission nationale des libérations conditionnelles	38
Application de la politique de rémunération des détenus aux détenus en isolement préventif	39
Conclusion	40
Annexe A	41
Annexe B	43

INTRODUCTION

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a pour fonction d'assurer l'examen et le règlement impartiaux des plaintes provenant des détenus sous responsabilité fédérale. Le Bureau a été établi conformément à la partie II de la *Loi sur les enquêtes* et est indépendant du Service correctionnel du Canada. Son mandat est d'étudier les plaintes des détenus concernant les problèmes qui sont reliés à leur incarcération dans un pénitencier ou à la façon dont ils sont supervisés après leur mise en liberté et qui relèvent de la compétence du Solliciteur général du Canada.

Les observations et les recommandations résultant de nos enquêtes sont d'abord soumises au gestionnaire hiérarchique responsable du domaine touché par la plainte du détenu et habilité à prendre les mesures voulues, s'il y a lieu, pour régler le problème. Si aucune solution n'est trouvée, ou si le domaine concerné dépasse la compétence du gestionnaire hiérarchique, le problème est transmis à l'échelon approprié du Service pour qu'on en poursuive l'examen et essaie de le régler.

La majeure partie de cet échange se fait au niveau de l'établissement, entre mon personnel enquêteur et la haute direction du Service. Le processus de résolution à ce niveau, bien qu'il ne se soit pas toujours révélé aussi efficace que je l'aurais souhaité, a montré des signes tangibles d'amélioration au cours de la dernière année. J'attribue ce progrès, en partie, à la présence accrue de mon personnel enquêteur au sein des établissements, ce qui a amélioré la communication entre la direction du Service correctionnel du Canada et le Bureau. Ce sont là des signes encourageants, et j'espère qu'on continuera à faire des progrès dans ce domaine afin que soit mis en place un processus de résolution qui répondra mieux aux besoins des détenus et du Service.

Les observations et les recommandations qui sont transmises au Bureau du Commissaire, et décrites en détail dans mes rapports annuels, ont trait aux questions qui, selon moi, ont des répercussions à l'échelle nationale, en ce qui concerne les politiques et les opérations du Service, ou portent sur des questions qui font l'objet de plaintes à la suite de décisions qui ont été prises par le Bureau du Commissaire. Le processus de résolution de certaines de ces questions s'est révélé trop lent, mais nous continuons à insister pour obtenir un engagement permanent en vue de son amélioration.

Publiquement, le Service soutient qu'il s'engage à traiter sans délai les griefs des détenus. Ainsi, le Commissaire a déclaré à plusieurs occasions que la rapidité avec laquelle le Service répond aux plaintes des détenus sera perçue, à juste titre, comme une indication concrète de l'importance accordée à la résolution de leurs problèmes. Je crois, en me fondant sur le même baromètre que le Commissaire, qu'on pourrait accorder, de façon générale, plus d'importance aux problèmes des détenus à l'échelle nationale, car, malgré les bonnes intentions, la question des retards demeure un problème.

Cette année, les plaignants ont moins fait appel au troisième palier du processus interne de règlement des griefs, c'est-à-dire celui du Commissaire, ce à cause de son inaptitude à donner une réponse en temps opportun. Ce fut également une année où s'est poursuivi l'examen des observations et des recommandations des années précédentes concernant des secteurs cruciaux, tels que les détenus handicapés, les coups tirés en guise d'avertissement, l'identification des agents, la délégation de pouvoirs, les enquêtes internes, l'accès aux programmes de santé mentale et les retards dans la préparation des cas.

Compte tenu du fait que le Service ne peut prendre de decisions hâtives lorsque ces dernières ont des répercussions importantes au niveau politique et opérationnel, il est difficile, par exemple, de convaincre les plaignants que le Service a besoin de plus de vingt mois pour élaborer et mettre en place une politique raisonnable en matière de permissions de sortir sous surveillance pour des raisons humanitaires ou pour décider s'il est nécessaire de conserver des comptes rendus des audiences sur des infractions disciplinaires mineures. Le Service correctionnel du Canada est un organisme qui fournit des services directs et dont les politiques et les décisions ont des répercussions directes et immédiates sur les détenus. Il est donc urgent que le Service prenne des mesures pour s'assurer que ses processus d'examen et de prise de décision, particulièrement à l'échelle nationale, permettent de traiter et de résoudre les problèmes en temps opportun. Le Service doit aussi s'assurer que les renseignements sur lesquels prennent appui ses décisions constituent un reflet fidèle de ses propres opérations.

Ainsi qu'on l'a mentionné précédemment, la stratégie adoptée par le Bureau pour traiter les plaintes des détenus a consisté à soumettre ses observations et recommandations aux gestionnaires du Service correctionnel du Canada pour essayer de régler le problème soulevé. L'efficacité de ce processus dépend en grande partie de la capacité du Service de s'assurer:

a) que ses méthodes d'examen et de vérification fournissent des renseignements pertinents en temps opportun;

b) que ses enquêtes internes, à tous les niveaux, sont menées avec minutie et objectivité;

c) que les modifications en matière de politique et d'opérations sont communiquées aux unités opérationnelles de façon concise et sans délai; et

d) que l'on traite les problèmes individuels des détenus uniformément, efficacement et sans restriction à tous les niveaux.

On a fait des progrès tangibles dans certains domaines, et le document portant sur la Mission entérine officiellement les valeurs, les principes et les objectifs du Service, mais je crois que les processus bureaucratiques et opérationnels actuels indiquent que le Service devrait être mieux en mesure de résoudre les problèmes soulevés par les détenus ou leurs représentants.

STATISTIQUES

TABLEAU A

PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	
Isolement administratif	
a) placement	115
b) conditions	17
Cantine	11
Préparation des cas	274
Effets de cellule	78
Placement en cellule	20
Réclamations contre la Couronne	
a) décisions	35
b) traitement	28
Correspondance	43
Régime alimentaire	
a) pour des raisons médicales	12
b) pour des raisons religieuses	13
Discipline	
a) procédures	47
b) décision du président de l'extérieur	31
c) décision relative à une infraction légère	5
Discrimination	9
Réduction méritée de peine	15
Éducation	14
Informations versées aux dossiers	
a) consultation	27
b) correction	63
Questions financières	
a) accès aux fonds	15
b) rémunération	62
Services d'alimentation	12
Procédure de règlement des griefs	71
Services de santé	303
Passe-temps	15
Services de santé mentale	
a) accès	72
b) programmes	5
Visites familiales privées	64
Programmes	38
Demandes d'information	30
Administration des peines	69
Personnel	122
Téléphone	42
Permissions de sortir	
a) refus	72
b) traitement	84

TABLEAU A *(suite)*

PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Transférements	
a) refus	127
b) non sollicités	132
c) traitement	238
Recours à la force	18
Visites	115
Affectation (travail)	93
Autre	33
Questions non incluses dans le mandat	
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	269
Décisions judiciaires	6
Procédures judiciaires	6
Questions de compétence provinciale	27
	2 997
Report de 1988-1989	429
	3 426

TABLEAU B

PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente	429
1989	
Juin	236
Juillet	196
Août	279
Septembre	303
Octobre	203
Novembre	275
Décembre	207
1990	
Janvier	324
Février	199
Mars	257
Avril	236
Mai	282
Total	3 426

TABLEAU C

PLAINTES — PAR RÉGION

	1989 Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	1990 Janvier	Février	Mars	Avril	Mai
Maritimes												
Atlantique	13	4	3	12	1	5	2	16	7	8	5	5
Dorchester	2	2	6	8	4	9	.	12	3	16	4	4
Springhill	3	2	5	4	3	8	2	8	1	6	0	5
Westmorland	0	0	1	1	2	6	0	4	2	6	0	1
Autres	0	1	1	1	0	1	0	0	3	1	1	1
Québec												
Archambault	3	4	7	1	9	5	29	7	4	3	11	5
Cowansville	19	6	4	21	9	7	2	7	3	6	17	16
Donnacona	4	4	2	2	4	4	1	9	4	9	5	6
Drummond	4	5	8	0	22	7	3	8	4	5	9	16
Centre fédéral de formation	12	8	15	13	12	10	2	26	4	9	10	4
La Macaza	10	5	10	3	7	12	4	14	2	2	5	4
Leclerc	6	5	3	9	7	17	7	7	6	5	3	6
Montée Saint-François	9	3	2	2	4	4	1	0	0	3	6	0
Port-Cartier	14	5	6	12	12	24	1	10	2	8	10	8
Centre de réception	3	0	0	7	0	3	1	3	1	1	7	1
Ste-Anne-des-Plaines	3	5	12	4	4	13	6	9	10	14	4	6
Autres	1	0	1	4	0	2	1	5	2	1	2	0
Ontario												
Bath	3	4	1	0	3	0	2	3	2	1	0	0
Beaver Creek	5	2	0	4	1	6	5	3	1	17	5	3
Collins Bay	3	3	2	0	2	6	6	0	4	2	2	1
Frontenac	1	4	22	1	0	1	2	0	2	2	1	1
Joyceville	18	1	4	6	3	8	5	5	6	4	17	4
Kingston	9	2	6	16	4	8	18	13	12	15	13	13
Millhaven	7	4	3	2	16	7	0	5	6	3	6	2
Pittsburgh	0	0	0	1	1	0	0	1	0	2	0	0
Portsmouth	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Prison des femmes	5	1	1	29	1	2	4	3	1	4	2	1
Warkworth	20	7	39	19	7	34	6	23	19	26	23	26
Autres	2	2	2	2	1	1	3	3	2	1	1	3
Prairies												
Bowden	13	33	19	51	15	22	32	47	41	25	20	39
Drumheller	4	7	6	14	7	5	6	10	16	8	6	22
Edmonton	0	4	47	8	1	4	11	1	2	7	6	5
Centre psychiatrique	0	3	0	1	1	3	0	6	0	1	0	0
Rockwood	0	0	1	0	1	3	0	0	0	0	0	1
Stony Mountain	10	11	2	0	3	0	1	0	6	0	0	0
Saskatchewan	3	36	10	11	5	8	3	28	3	1	8	17
Ferme du penitencier de la Saskatchewan	4	0	0	1	1	0	1	0	3	0	0	2
Autres	0	1	3	2	1	0	0	3	0	2	1	2

TABLEAU C (*suite*)

PLAINTES — PAR RÉGION

	Juin	Juillet	Aout	Septembre	Octobre	Novembre	Decembre	Janvier	Fevrier	Mars	Avril	Mai
Pacifique												
Ferndale	1	0	1	0	0	0	3	2	4	3	1	4
Kent	9	1	8	8	11	8	14	10	4	11	8	16
Matsqui	4	6	0	8	10	7	8	1	4	12	2	5
Mountain	2	0	0	5	3	0	4	7	1	2	9	15
Mission	4	1	7	5	2	0	1	2	1	1	4	2
Centre psychiatrique	1	0	0	3	1	3	5	0	1	2	2	7
William Head	0	0	7	1	1	0	1	2	0	1	0	1
Autres	2	4	2	1	1	1	0	1	0	1	0	2
Total	236	196	279	303	203	275	207	324	199	257	236	282

TABLEAU D

PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUS — PAR RÉGION

Région	Plaintes	Nombre de détenus[1]
Pacifique	326	1 671
Prairies	778	2 366
Ontario	742	3 212
Québec	916	3 381
Maritimes	235	1 043
Total	2 997	11 673

[1] Les chiffres concernant le nombre de détenus ont été fournis par le Service correctionnel du Canada et portent sur la période se terminant en mai 1990.

TABLEAU E

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissements	Nombre de visites
Archambault	7
Atlantique	4
Bath	3
Beaver Creek	1
Bowden	11
Collins Bay	7
Cowansville	3
Donnacona	12
Dorchester	4
Drumheller	5
Drummond	2
Edmonton	4
Centre federal de formation	6
Frontenac	6
Joyceville	8
Kent	5
Pénitencier de Kingston	18
La Macaza	1
Leclerc	5
Matsqui	1
Millhaven	5
Mission	5
Montée St-François	1
Mountain	5
Pittsburgh	2
Port-Cartier	5
Prison des femmes	2
Centre psychiatrique (Pacifique)	4
Centre psychiatrique (Prairies)	2
Centre de réception (Québec)	0
Pénitencier de la Saskatchewan	12
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan	5
Springhill	3
Ste-Anne-des-Plaines	8
Stony Mountain	4
Warkworth	17
Westmorland	2
William Head	2
Total	197

TABLEAU F
ENTREVUES DE DÉTENUS

Mois	Nombre d'entrevues
1989	
Juin	118
Juillet	103
Août	133
Septembre	114
Octobre	46
Novembre	99
Décembre	129
1990	
Janvier	102
Février	75
Mars	148
Avril	69
Mai	201
Total	1 337

TABLEAU G
DÉCISIONS RENDUES

Résultats	Nombre
En suspens	474
Plaintes rejetées	
a) questions non visées par le mandat	75
b) prématurées	916
c) non fondées	417
Plaintes retirées	416
Aide, conseils ou orientation	915
Cas réglés	153
Incapacité de régler le cas	56
Total	3 422

TABLEAU H

PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — PAR CATÉGORIE

Catégorie	Cas reglés	Aide donnée
Isolement administratif		
a) placement	5	16
b) conditions	1	4
Cantine	1	3
Préparation des cas	2	29
Effets de cellule	16	23
Placement en cellule	2	5
Réclamations contre la Couronne		
a) décisions	5	3
b) traitement	1	10
Correspondance	1	7
Régime alimentaire		
a) pour des raisons médicales	0	3
b) pour des raisons religieuses	1	2
Discipline		
a) procédures	1	11
b) décision du président de l'extérieur	2	3
c) décision relative à une infraction légère	0	0
Discrimination	0	0
Réduction méritée de peine	1	5
Éducation	2	1
Informations versées aux dossiers		
a) consultation	3	14
b) correction	6	32
Questions financières		
a) accès aux fonds	1	6
b) rémunération	7	18
Services d'alimentation	0	0
Procédure de règlement des griefs	6	29
Services de santé	12	103
Passe-temps	0	4
Services de santé mentale		
a) accès	2	35
b) programmes	0	0
Autres	13	69
Placement dans les pénitenciers	0	3
Visites familiales privées	8	18
Programmes	2	18
Demandes d'information	0	32
Administration des peines	3	15
Personnel	4	24
Téléphone	8	6

TABLEAU H (*suite*)

PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — PAR CATÉGORIE

Permissions de sortir		
a) refus	6	13
b) traitement	3	38
Transférements		
a) refus	6	22
b) non sollicités	2	19
c) traitement	10	92
Recours à la force	1	5
Visites	6	20
Affectation (travail)	3	15
Questions non visées par le mandat		
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	0	136
Décisions judiciaires	0	0
Procédures judiciaires	0	2
Questions de compétence provinciale	0	2
Total	153	915

QUESTIONS RELATIVES AUX PLAINTES

La section qui suit donne une brève vue d'ensemble des domaines importants que nous avons examinés, de concert avec les responsables du Bureau du Commissaire, au cours de l'année.

1. TRANSFÈREMENTS

Cette année encore, ce sont les décisions relatives aux transfèrements qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes reçues par notre bureau.

Ainsi que nous l'avions indiqué dans le rapport précédent, la classification de sécurité de chaque détenu, habituellement concrétisée par le type d'établissement où il est placé, a des répercussions significatives non seulement sur son accès aux programmes et aux privilèges, mais aussi sur ses chances d'être considéré pour une mise en liberté sous condition. Par conséquent, il n'est pas du tout surprenant que les détenus considèrent que les décisions relatives aux transfèrements sont d'une grande importance pour leur période d'incarcération.

Au cours de l'année, le Service a apporté un certain nombre de modifications à sa politique afin de rendre le processus de transfèrement plus équitable et de mieux répondre aux besoins des détenus. Mentionnons, parmi ces modifications:

- la mise en place de normes visant à fixer des délais pour la prise de décision;
- l'obligation, dans les cas où un transfèrement non sollicité est proposé, de donner suffisamment de renseignements dans l'avis fourni au détenu pour lui permettre de connaître les raisons alléguées et lui donner l'occasion de répondre avant que la décision ne soit prise;
- l'obligation, clairement établie, qu'a le décideur d'étudier en profondeur tous les documents de référence, y compris la réponse du détenu, et de fournir à ce dernier, par écrit, une explication détaillée des motifs de la décision;
- la définition d'un processus de redressement précis de façon que la décision en question puisse faire l'objet d'un examen objectif à l'échelon approprié de l'organisme.

En conclusion à la section sur les transfèrements dans le dernier rapport annuel, je soulignais que le Service disposait d'une politique raisonnable à cet égard et que le défi consisterait à la mettre en pratique.

De septembre à décembre 1989, le Service a fait une vérification interne de son processus de transfèrement non sollicité. On en a conclu que bien qu'il existe certains domaines où la qualité des procédures et des pratiques peut être améliorée, la majorité d'entre elles, ainsi que leur mise en application par les différents employés des régions et des établissements, satisfont généralement aux exigences de la politique.

Les domaines restant à améliorer, ainsi que définis par l'équipe de vérification, concernent de près les problèmes que nous avons identifiés, c'est-à-dire: la qualité et la précision des renseignements fournis aux détenus; la nécessité d'une définition claire et détaillée du transfèrement non sollicité, afin de s'assurer que l'on traite équitablement et uniformément les cas similaires, ce à la grandeur du Service; la nécessité, autant pour le personnel que

pour les détenus, de mieux connaître le processus de redressement en ce qui concerne les décisions de transfèrement; et la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle de la qualité plus efficaces aux niveaux régional et national, afin que le processus soit conforme aux procédures et aux délais établis pour la prise de décision.

Notre examen des plaintes ayant trait aux transfèrements a fait ressortir deux autres domaines qui posent des problèmes, et ils concernent le rôle de la personne chargée de prendre les décisions et l'efficacité du processus de redressement.

Bien que la politique indique clairement la personne ayant pouvoir de décision à l'égard des transfèrements, ainsi que les documents qu'elle doit étudier, il arrive beaucoup trop souvent qu'on ne puisse savoir avec certitude si cette personne a réellement étudié lesdits documents ou pris la décision qu'on attend d'elle.

Voici d'ailleurs ce que prévoit la politique quant au droit d'appel:

> Les détenus ont le droit d'en appeler d'une décision de transfèrement par le biais de la procédure de règlement des griefs des détenus. Les détenus ayant un grief au sujet d'une décision de transfèrement interrégional doivent faire transmettre leur plainte directement à l'administration centrale. Les détenus ayant un grief au sujet d'une décision de transfèrement intrarégional doivent faire transmettre leur plainte directement à l'administration régionale, sauf dans les cas où la décision originale a été rendue par le sous-commissaire régional. La plainte doit alors être transmise directement à l'administration nationale.

À l'instar de l'équipe de vérification du Service, nous avons remarqué, au cours de notre examen des cas individuels qui nous ont été transmis, que les détenus et le personnel sont fort mal informés quant à l'échelon auquel il convient d'adresser les demandes d'appel. Nous avons aussi remarqué que dans les cas où la demande d'appel est finalement transmise à l'échelon approprié du processus de règlement des griefs, on se montre lent à prendre une décision.

Étant donné l'importance des décisions de transfèrement, je crois qu'il est primordial que le Service s'assure que le décideur désigné prend la décision initiale, après avoir fait un examen approfondi et objectif, et qu'on est en mesure, à l'échelon approprié du processus de règlement des griefs, de répondre en temps opportun aux demandes d'appel.

2. UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION

Avant de faire des observations sur les mesures actuellement prises par le Service à ce sujet, je crois qu'il est important, vu la nature des problèmes reliés à l'exploitation des unités spéciales de détention, d'expliquer brièvement notre position face à l'évolution de ces unités.

Après un examen des installations d'isolement disciplinaire exploitées par le Service, mon prédécesseur, M^me^ Inger Hansen, soulignait dans son rapport annuel de 1973-1974 que les conditions dans ces prisons à l'intérieur d'une prison étaient épouvantables. Elle recommandait donc que l'on fasse une étude spéciale sur le recours à l'isolement préventif à long terme. En réponse à cette recommandation, le Solliciteur général a mis sur pied une commission. Dans son rapport, le Groupe d'étude sur l'isolement disciplinaire reconnaît que les installations d'isolement préventif à long terme sont nécessaires pour séquestrer les détenus dangereux, mais il indique également qu'il importe d'établir des procédures d'examen et des programmes appropriés à l'intérieur de ces installations, afin d'assurer la réintégration, au moment opportun, des détenus dans la population carcérale normale des

établissements à sécurité maximale. Selon la recommandation 57 du Groupe d'étude, un nouvel établissement à sécurité maximale par région devrait servir en partie à la détention et au *traitement* des détenus pouvant nécessiter un isolement préventif à long terme.

En 1975, dans sa réponse à une proposition du Ministère, selon laquelle les détenus dangereux devraient être gardés dans des établissements à sécurité renforcée distincts, M^me^ Hansen déclarait:

> Je crains fort que la création d'un ou de plusieurs établissements à sécurité renforcée n'ait pour effet d'attirer l'attention sur ces détenus de manière à nuire à leur réintégration possible dans la population carcérale normale et, bien sûr, à leur éventuelle réinsertion sociale... Je ne veux pas dire par là que l'isolement préventif n'est pas nécessaire, mais je doute des avantages que présentent les établissements distincts à sécurité renforcée.

Au cours de l'été 1976, on a officieusement ouvert, à l'établissement de Millhaven, une unité spéciale de détention. Des détenus venant de partout au pays, et dont la peine de mort avait été commuée, y ont été transférés. On leur a fait savoir que la politique exigeait qu'on les isole dès leur arrivée à Millhaven. On les a aussi informés qu'ils étaient considérés comme faisant partie d'une «catégorie spéciale de détenus», ce qui leur interdisait tout contact avec les autres détenus et limitait gravement leur accès aux privilèges et aux programmes. Par la suite, on a ouvert une unité similaire au Centre de développement correctionnel de Laval, et le Service a élargi sa définition usuelle de «détenu dangereux».

En 1977, le Rapport à la Chambre du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada recommandait d'ouvrir un nombre limité d'unités spéciales de détention. On y suggérait aussi que ces établissements disposent de tous les programmes et services des autres établissements à sécurité maximale, y compris la communauté thérapeutique.

En 1978, le Service comptait deux unités spéciales de détention, l'une à Laval et l'autre à Millhaven. Les détenus étaient affectés à ces unités de façon arbitraire et gardés en cellule 23 heures sur 24. La situation qui avait amené M^me^ Hansen à déclarer, en 1974, que les conditions dans ces prisons à l'intérieur d'une prison étaient épouvantables et à faire par la suite une recommandation concernant l'isolement disciplinaire à long terme, cette situation, donc, se perpétuait et s'aggravait du fait de l'imposition de nouvelles mesures de sécurité accablantes. Jamais ces unités n'ont été conformes, même de loin, aux recommandations du rapport du Groupe d'étude sur l'isolement disciplinaire ou de celui du Sous-comité parlementaire.

Après mon examen initial du fonctionnement des unités spéciales de détention, j'ai expliqué, dans mon rapport annuel de 1977-1978, les doutes sérieux que je nourrissais à l'endroit de tout le concept des unités spéciales de détention et de la tendance à rassembler sous le même toit tous les détenus jugés dangereux par le système. J'ai recommandé aussi que, si le Service tenait à exploiter ces unités, l'on devrait porter immédiatement attention aux points suivants, c'est-à-dire:

a) la mise en place de procédures et de critères précis assurant un processus décisionnel équitable et uniforme, et

b) la mise en place de programmes et d'activités appropriés favorisant la réintégration des détenus.

De 1979 à 1980, le Service a diffusé une série de directives établissant des procédures pour le placement des détenus dans les unités et leur transfèrement subséquent de ces unités, et déterminant le rôle du Comité de révision national. On donnait également les grandes lignes des programmes que l'on comptait mettre en place dans les unités spéciales de détention.

Au cours des cinq années suivantes, nous avons revu attentivement les décisions individuelles portant sur le placement des détenus dans les unités ou leur transférement, ainsi que les opérations générales des unités spéciales de détention. Mon personnel enquêteur se rendait régulièrement sur place et nous tenions des dossiers ouverts sur tous les détenus gardés dans ces unités. J'ai aussi chargé l'un de mes agents supérieurs de participer, à titre d'observateur, aux réunions du Comité national. Souvent, d'ailleurs, il a profité de l'occasion pour parler, au nom des détenus, des décisions concernant leur placement dans les unités spéciales de détention ou leur transférement. Au cours de cette période, notre examen des opérations générales indiquait clairement que peu de progrès, pour ne pas dire aucun, avait été fait au sujet de la mise en place de programmes conformément aux recommandations du Sous-comité parlementaire ou à celles du Groupe d'étude ministériel sur l'isolement. Les perspectives d'emploi étaient pratiquement inexistantes. Il n'y avait aucun programme de formation. Le contact physique entre les détenus et le personnel était réduit au minimum et contrôlé à l'aide du matériel de contrainte. Toutes les visites et toutes les entrevues se faisaient au travers d'une vitre de sécurité. Enfin, les programmes de traitement «à mettre en place» étaient toujours à l'étude.

En 1986, le Service correctionnel, dans sa lancée de décentralisation, a dissous le Comité de révision national des unités spéciales de détention, confiant ainsi le pouvoir décisionnel en matière de placement dans les unités et de transférement hors de ces unités au sous-commissaire de la région d'origine du détenu. Ce transfert d'autorité n'a pas eu de répercussions tangibles sur les décisions de transférement dans les unités, mais il a eu pour effet, comme on pouvait s'y attendre, de retarder considérablement les transférements hors de ces unités. Ainsi, en juin 1986, j'ai recommandé au Commissaire:

> **Qu'on revoie sans tarder le processus décisionnel décentralisé touchant les placements de la phase IV (transférements de détenus incarcérés dans des USD à des établissements à sécurité maximale), afin de s'assurer que des décisions équitables sont prises rapidement.**

Parallèlement à la dissolution du Comité national, le Service correctionnel a révoqué, en janvier 1987, la Directive du Commissaire et les instructions divisionnaires concernant le processus décisionnel relié aux unités spéciales de détention et le fonctionnement des unités elles-mêmes. Lorsque je me suis inquiété de l'absence d'une directive nationale dans ce domaine, le Service m'a fait savoir que sa position était conforme à sa «philosophie de gestion décentralisée» et à ses objectifs de «normalisation» du processus des unités spéciales de détention. J'ai déclaré à l'époque que l'absence de politique et de directive nationales dans ce domaine constituait une abdication des responsabilités et démontrait que le Service était incapable de comprendre les répercussions d'un placement dans ces unités sur la période d'incarcération d'un détenu. J'ai aussi présenté à nouveau au Commissaire ma recommandation de juin 1986 concernant le processus décisionnel, en demandant de plus que l'examen du Service porte non seulement sur ce processus, mais aussi sur le fonctionnement des unités elles-mêmes.

En mai 1988, le Commissaire m'a fait savoir que ma recommandation de 1986 avait été acceptée, et que l'on entreprendrait un examen du processus décisionnel et du fonctionnement des unités spéciales de détention.

En avril 1989, j'ai reçu une copie du rapport du Comité d'examen des établissements à sécurité renforcée, sur lequel on me demandait d'apporter mes commentaires. J'ai donné ma réponse au Commissaire en mai 1989 et j'ai indiqué, avant de faire des commentaires sur les détails particuliers du rapport, que mon bureau n'avait pas appuyé la création

d'établissements à sécurité renforcée en 1975 et n'était pas davantage en faveur de leur existence en 1989. De plus, ai-je précisé, tout commentaire fourni ne devait pas être considéré comme une approbation de la politique proposée par le Service, mais plutôt comme une tentative d'apporter un peu de raison, d'équité et d'humanité à une politique néfaste. Comme je l'ai indiqué l'an dernier, j'ai conclu, après mon examen des propositions du Service, que le Comité avait failli à la tâche qui lui incombait, c'est-à-dire: définir le mandat particulier des établissements à sécurité renforcée; élaborer une politique et des normes relatives aux opérations des unités et aux programmes qui y sont offerts; et établir un système de présentation de rapports sur les opérations permettant de contrôler et d'évaluer le programme.

Dans sa réponse à mes commentaires, qui m'est parvenue peu après, en juillet 1989, le Commissaire a indiqué qu'il éprouvait, lui aussi, certaines inquiétudes à l'endroit du rapport et que l'on entreprendrait un nouvel examen de la question une fois que le Comité supérieur de gestion aurait convenu d'une philosophie conforme à la mission du Service. Le Commissaire a conclu sa réponse en déclarant qu'il était déterminé à fournir aux détenus violents des traitements et des programmes appropriés, ainsi qu'un environnement humain.

En novembre 1989, le Comité supérieur de gestion a étudié et approuvé une proposition de modification de la politique sur les unités spéciales de détention. En janvier 1990, le Comité a fait l'étude d'une directive révisée du Commissaire et on a mis sur pied, en février 1990, un comité formé des cinq sous-commissaires adjoints régionaux et chargé de superviser le lancement de la politique révisée. J'ai reçu une copie de cette politique en mars 1990 et on m'a fait savoir qu'elle serait immédiatement mise en application dans les unités spéciales de détention.

L'objectif de la politique est de créer un environnement favorisant le comportement responsable des détenus dangereux, de façon à faciliter leur intégration dans les établissements à sécurité maximale.

Aux termes de la politique, un détenu est considéré comme dangereux si son comportement est tel qu'il cause des blessures graves ou mortelles ou met sérieusement en danger la sécurité d'autrui.

On a mis sur pied un nouveau comité de révision national composé des cinq sous-commissaires adjoints régionaux (Opérations), du directeur général des Opérations communautaires et des établissements, et d'un conseiller juridique. Ce comité a le pouvoir:

a) de décider quels détenus doivent être admis dans l'unité spéciale de détention, en se fondant sur une évaluation selon laquelle le détenu concerné peut être traité de façon plus efficace dans cette unité;

b) de décider quand un détenu devrait être transféré hors de l'unité spéciale de détention et où il devrait être placé, soit au terme de la période probatoire, soit à toute date ultérieure. Normalement, le détenu devrait retourner dans sa région d'origine.

Le Comité national a également été chargé de superviser et de contrôler le fonctionnement des unités spéciales de détention et de recommander à cet égard toute modification jugée pertinente. Ainsi, le Comité est tenu de présenter ses observations et ses recommandations au Commissaire dans un rapport annuel à la fin de chaque exercice.

Pour ce qui est des programmes à mettre en oeuvre dans les unités, l'objectif fixé est d'assurer le retour, en toute sécurité, du détenu dans un établissement à sécurité maximale.

et ce, aussitôt qu'il convient de le faire. Aux termes de la politique, les points suivants sont considérés comme des «éléments essentiels des programmes» pour les unités spéciales de détention:

— programmes de traitement,

— soins psychiatriques et psychologiques,

— programmes d'emploi,

— programmes de perfectionnement personnel,

— activités récréatives,

— counseling par un ministre du culte.

La politique prévoit aussi la mise sur pied d'un comité d'évaluation et des programmes dans chaque unité. Ce comité serait chargé de contrôler les progrès faits par les détenus et, tous les quatre mois, de présenter des recommandations au Comité de révision national.

Bien que je continue de douter de l'utilité des unités spéciales de détention, je suis d'avis que la politique actuelle constitue un progrès encourageant, conformément au souhait du Commissaire de fournir aux détenus violents des traitements et des programmes appropriés, ainsi qu'un environnement humain. Je dois cependant rappeler qu'il y a beaucoup à faire entre l'élaboration d'une politique raisonnable et la mise en oeuvre d'un programme raisonnable. Il ne faut pas oublier qu'en 1979, l'énoncé de politique sur les unités spéciales de détention prévoyait l'établissement d'installations et l'élaboration de programmes destinés aux détenus considérés comme particulièrement dangereux, afin de favoriser leur réintégration dans la population carcérale des établissements à sécurité maximale.

Au cours de la présente décennie, le Service doit se donner pour but d'évaluer objectivement non seulement la conformité des opérations des unités à sa politique établie, mais aussi l'efficacité de ces opérations par rapport à l'objectif fixé. Le rapport annuel du Comité de révision national constituera la première étape de ce processus. J'attends avec impatience la publication de ce rapport. Je pourrai alors étudier, avec le Commissaire, les conclusions et les recommandations du Comité.

3. ENTENTE D'ÉCHANGE DE SERVICES

Cette question a été portée à l'attention du SCC, pour la première fois, en avril 1987. Comme je l'ai indiqué l'an dernier, notre principale préoccupation concerne le traitement des transfèrements de détenus conformément aux différentes ententes d'échange de services avec les autorités provinciales.

Selon la Directive du Commissaire émise en 1987, chaque région devait élaborer des lignes directrices et des procédures concernant les transfèrements d'une juridiction à l'autre, afin de s'assurer que l'on agit équitablement. Ces lignes directrices et ces procédures n'ont jamais vu le jour.

En mai 1989, on m'a fait savoir que l'administration centrale avait mis sur pied un groupe afin d'établir des politiques et des normes fédérales-provinciales. J'ai appris plus tard que la question avait été renvoyée au Comité d'examen de la politique fédérale-provinciale du

Service et qu'un rapport provisoire, terminé en mars 1990, serait examiné par le Comité de direction en avril 1990.

Selon le rapport d'étape sur cette question produit par le SCC en mai 1990, le Comité d'examen de la politique fédérale-provinciale recommande, dans son rapport final, d'émettre une Directive du Commissaire portant spécialement sur la responsabilité du SCC. Celle-ci aurait pour but de contrôler les procédures suivies par les juridictions provinciales pour transférer les détenus au SCC et de s'assurer qu'elles sont conformes à «l'obligation d'agir équitablement». Le rapport indique de plus que toutes les régions attendent que le Comité d'examen ait fait ses recommandations avant d'agir.

Comme on peut le constater, les lignes directrices et les procédures régionales demandées en 1987 n'ont toujours pas été élaborées. Toutefois, on m'a fait savoir que, compte tenu du «retard», une directive provisoire sera transmise aux régions, demandant à ces dernières d'agir équitablement pour ce qui est des transfèrements d'une juridiction à l'autre.

4. ENQUÊTES INTERNES DU SERVICE CORRECTIONNEL

C'est en février 1987 que nous avons exprimé à l'ancien Commissaire nos inquiétudes au sujet du processus d'enquête interne du Service. J'ai dit alors qu'à mon avis les enquêtes du Service se révélaient trop souvent incomplètes et manquaient d'objectivité, et que les examens des rapports d'enquête effectués par les administrations centrale et régionales par la suite n'étaient rien d'autre qu'un sceau d'approbation de routine. On m'a fait savoir à ce moment-là que l'on enverrait dans les régions une Directive du Commissaire exigeant que les enquêtes soient menées avec objectivité et minutie, et selon des règles précises.

À l'automne de 1988, à la suite de discussions avec le Commissaire actuel, le Service a créé un groupe de travail sur les enquêtes. Son mandat était de concevoir un système d'enquête global pouvant être appliqué par les gestionnaires du Service correctionnel à tout incident, majeur ou mineur. Comme je l'ai indiqué l'an dernier, la date de parution du rapport final de ce groupe de travail a été fixée à octobre 1989.

On m'a fait savoir en novembre 1989 que le rapport du Groupe de travail sur les enquêtes avait été présenté au Comité supérieur de gestion du SCC en octobre et qu'une politique provisoire était en voie d'élaboration. En janvier 1990, on m'a aussi informé que la Directive et les lignes directrices du Commissaire étaient en cours de rédaction et qu'elles seraient présentées au Comité supérieur de gestion en février. Nous avons reçu, en mars 1990, une copie de la directive provisoire, ainsi qu'une lettre nous demandant nos commentaires. Après avoir examiné la directive provisoire, nous avons transmis nos commentaires au commissaire adjoint, Vérification interne et Enquêtes.

J'ai reçu, en mai 1990, une nouvelle ébauche de la directive et des lignes directrices proposées sur les enquêtes. Cette version tenait compte de nos commentaires et définissait ainsi l'objectif visé par la politique:

> S'assurer que les enquêtes concernant n'importe quel aspect des opérations du SCC sont menées avec intégrité, équité et rapidité, et qu'elles sont indépendantes, crédibles et fiables.

Bien qu'elles se soient longtemps fait attendre, je crois que la directive et les lignes directrices proposées par le Service tiennent compte, du point de vue de la politique, de nos inquiétudes initiales en matière d'enquêtes internes. Comme c'est le cas avec la politique sur les unités spéciales de détention, ce n'est toutefois que lorsque la politique sera mise en

application aux échelons opérationnel et régional que l'on pourra tirer un trait sur cette question.

5. VÉRIFICATIONS INTERNES DU SERVICE CORRECTIONNEL

Je faisais observer, dans mon rapport annuel de 1986-1987, qu'il n'existait aucune politique ou directive nationale qui assurait un examen rapide, objectif et systématique des opérations du Service. J'ai conclu dans le rapport de l'an dernier que le processus de vérification interne, conjugé à la revitalisation de la section d'évaluation de programmes, a permis de constituer un cadre qui rend le Service correctionnel plus apte à examiner à la fois l'efficacité de ses politiques et la conformité de ses opérations avec ces politiques.

Durant l'année, les membres de la section de la vérification interne du Service ont régulièrement rencontré mon personnel au cours de la préparation de vérifications concernant des domaines qui nous préoccupaient, comme le processus de transfèrement, la détention contrôlée et le processus de règlement des griefs. À mon avis, ce processus de consultation à l'échelle nationale s'est révélé utile pour toutes les parties concernées et je souhaite qu'il se poursuive.

De façon générale, je suis satisfait des observations et des recommandations faites par la section de la vérification interne au cours de l'année. J'attends avec intérêt de voir de quelle façon le Service donnera suite à ces rapports.

J'ai l'intention, au cours de l'année prochaine, de mettre plus d'accent sur les responsabilités des régions dans ce domaine. J'espère aussi que l'on pourra établir un processus de consultation semblable à celui qui existe à l'échelle nationale.

6. CADRE STRATÉGIQUE GLOBAL ET RÈGLEMENTS INTERNES

Ainsi que je l'ai mentionné précédemment, le Service a institué un nouveau système de directives le 1er janvier 1987. Notre examen de ce système au cours des dix premiers mois de 1987 a fait ressortir les points suivants, qui ont fait l'objet d'une discussion avec le Commissaire en septembre de la même année, c'est-à-dire:

a) l'absence des lignes directrices opérationnelles et des manuels que l'on avait réclamés et qui devaient compléter le nouveau système de directives;

b) l'absence de directives pour un certain nombre de domaines cruciaux couverts par le système de directives précédent, comme les droits accordés aux détenus, les enquêtes, les comités de détenus et les unités spéciales de détention, malgré le fait que ces domaines aient été inscrits à l'index du nouveau système;

c) l'incompatibilité des politiques émises au niveau des régions et des établissements, autant en ce qui concerne les sujets abordés que leur interprétation et l'application de la politique nationale énoncée dans les Directives du Commissaire.

En me fondant sur ces observations, j'ai recommandé en novembre 1987:

Qu'on effectue un examen national pour s'assurer que les politiques élaborées au niveau des Régions et des établissements respectent l'obligation du Service d'agir avec équité et les principes nationaux énoncés dans les directives du Commissaire.

Au cours de l'année suivante, le Service n'a rien fait au sujet de cette recommandation.

J'ai étudié ces questions avec le Commissaire actuel peu de temps après sa nomination. J'ai alors insisté à nouveau sur le fait qu'il était primordial de régler ce problème pour en arriver à une gestion efficace du Service. En mars 1989, le Comité supérieur de gestion approuvait un cadre stratégique pour l'examen des règlements internes du Service. Au mois d'août de la même année, il émettait une politique établissant un cadre uniforme et détaillé pour les règlements internes, et assurant la prise en charge de leur élaboration.

On m'a fait savoir en mai 1989 que le Commissaire ferait parvenir à ses sous-commissaires régionaux un plan d'action détaillé, avec des directives particulières, concernant l'examen des règlements au niveau des régions et des établissements. Aussi, on m'a informé en janvier 1990 que l'Unité de la politique à l'administration centrale était en train d'examiner toutes les Directives du Commissaire afin de s'assurer qu'elles sont conformes à l'énoncé de mission du Service. Autant que je puisse en juger, les résultats de cet examen devaient être suivis, au cours de l'année 1990, d'examens semblables par les régions portant sur leurs instructions régionales et les ordres permanents de leurs établissements respectifs.

En même temps, le Service a fait une vérification de ses règlements internes. Selon ce rapport de vérification, qui est encore à l'état d'ébauche au moment où j'écris ces lignes, les ordres permanents des établissements satisfont en général aux exigences des Directives du Commissaire, en dépit de quelques problèmes. Les problèmes identifiés par l'équipe de vérification concernent l'efficacité de la communication des politiques nationales au personnel des établissements et à la population carcérale, ainsi que les procédures en place pour maintenir et mettre à jour les ordres permanents des établissements en fonction des modifications régionales et nationales de la politique. On constate, en consultant l'annexe A du rapport de vérification, que 20 % des ordres permanents exigés dans les Directives du Commissaire n'existent pas. Les chiffres concernant les instructions régionales ne sont pas disponibles. J'attendrai d'avoir eu l'occasion d'étudier le rapport final, avant de faire des observations sur les détails de cette vérification.

Autant que je sache, les instructions régionales et les ordres permanents des établissements n'ont pas encore fait l'objet d'un examen en profondeur. J'ai l'impression, ainsi que je l'ai déjà indiqué, que cet examen n'aura lieu qu'après l'examen des Directives du Commissaire par l'Unité de la politique à l'administration centrale. Pour ce qui est des lignes directrices et des normes, on m'a fait savoir que les travaux se poursuivent en vue de déterminer les points critiques des opérations et des programmes en fonction desquels il pourrait s'avérer nécessaire d'établir des normes et des lignes directrices ou d'élargir la portée des directives. On ne m'a fourni à cet égard aucun calendrier d'exécution.

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai conclu à ce sujet que je restais convaincu que cette question était essentiellement liée à la gestion efficace du SCC et que j'avais bon espoir que les mesures proposées par le Service conduiraient à sa résolution. Je maintiens ma position.

7. CONSULTATION ET CORRECTION DES INFORMATIONS VERSÉES AUX DOSSIERS

En 1986, nous avons reçu de la part des détenus un grand nombre de plaintes concernant la consultation et la correction des informations versées aux dossiers. Nous avions constaté, après avoir examiné ces plaintes, que dans la grande majorité des cas, les renseignements en question faisaient partie de la documentation à laquelle le détenu avait déjà eu accès

lorsqu'il avait signé le rapport de gestion du cas. Le Service était alors d'avis que, même si le détenu avait déjà consulté la documentation, il devait, pour avoir à nouveau accès à son dossier, suivre la procédure établie par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et, pour y apporter des corrections, en faire la demande officielle conformément à cette même loi.

Ainsi, j'ai recommandé février 1987 que le Service correctionnel mette en place des procédures pour:

a) donner aux détenus, dans des limites raisonnables, accès aux documents classés qu'ils ont déjà consultés, et

b) leur fournir un moyen par lequel ils pourront demander que soient apportées des corrections à ces documents.

À la fin de 1987, le Service donnait aux détenus accès aux dossiers déjà consultés. Pour ce qui est de la correction des renseignements, la question était «à l'étude».

Elle l'est d'ailleurs restée jusqu'en novembre 1988, date à laquelle on m'a fourni copie d'une note de service provisoire expliquant un processus proposé de correction des erreurs aux dossiers. On m'a aussi fait savoir qu'aussitôt que les consultations à ce sujet seraient terminées, j'en serais informé.

On m'a donc annoncé, en mars 1989, que l'examen des différentes options était terminé et que l'on avait proposé des modifications afin de régler la question de la correction des informations versées aux dossiers. En mai 1989, après 20 mois d'étude interne, je recevais une copie de la note de service du Commissaire à ses sous-commissaires régionaux, intitulée «Correction de renseignements contenus dans les dossiers de détenus». La marche à suivre décrite était la suivante:

1) Si un détenu est d'avis que certaines données de son dossier sont inexactes, il en avise son agent de gestion de cas.

2) L'agent de gestion de cas examine l'information en cause et tente de déterminer si le détenu a raison, en s'entretenant avec ce dernier et en vérifiant ses dires auprès d'éventuelles sources de renseignements.

3) Lorsque l'agent de gestion de cas et le détenu conviennent qu'une correction s'impose, le premier demande à l'auteur de l'information de faire la correction et veille à ce qu'elle soit faite sur tous les documents du dossier.

   Si l'agent de gestion de cas n'est pas d'accord avec le détenu, il joint au dossier une note énumérant les données que le détenu juge inexactes et les raisons pour lesquelles lui-même pense que l'information devrait rester telle quelle.

   Le processus devrait normalement prendre fin dans les 30 jours qui suivent la demande du détenu.

4) Si le détenu n'est pas satisfait de la réponse qu'il reçoit, il peut porter la question à l'attention du coordonnateur de la gestion des cas, lequel en discute avec l'agent. S'il le juge nécessaire, le coordonnateur reprend l'examen décrit en 2.

   Le coordonnateur de la gestion des cas joint au dossier du détenu une note exposant ses conclusions. Si des changements s'imposent, l'agent de gestion de cas veille à ce qu'ils se fassent conformément aux modalités prévues en 3.

   Le coordonnateur de la gestion des cas répond normalement dans les 15 jours à la demande du détenu.

5) Si le détenu n'est toujours pas satisfait, il peut présenter une demande officielle de communication et de correction comme le prévoit la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Notre examen de cette politique a fait ressortir certains problèmes quant à l'interprétation du paragraphe 5. La note de service provisoire de novembre 1988 précisait que si un détenu n'était pas satisfait de la décision prise par le coordonnateur de la gestion des cas, il pouvait s'adresser au directeur de l'établissement ou au directeur de district, selon le cas. Or, selon la politique de mai 1989 décrite ci-dessus, la décision finale appartiendrait à un échelon moins élevé de l'organisme. De plus, la section 5 ne semble pas reconnaître au détenu le droit de faire examiner la décision par le biais du processus de règlement des griefs, mais l'enjoint plutôt à «présenter une demande officielle de communication et de correction comme le prévoit la *Loi sur la protection des renseignements personnels*».

Nos doutes à ce sujet se sont bientôt confirmés lorsqu'un détenu nous a fait savoir que son grief relatif à la décision du coordonnateur de la gestion des cas avait été rejeté parce que la personne à qui on doit avoir recours pour ce qui est de ces décisions est le Commissaire à la protection de la vie privée. Nous avons examiné la question avec les responsables du Bureau du Commissaire, qui ont émis, en novembre 1989, une nouvelle note de service, selon laquelle:

> «Quoique les détenus retiennent le droit de soumettre une demande formelle en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il doit être clairement entendu que la procédure informelle décrite au paragraphe 4 de la note de service datée du 11 mai est assujettie à la procédure de griefs et que le détenu a le droit de commencer un grief au niveau du Directeur s'il n'est pas satisfait des résultats obtenus.»

On m'a fait savoir que cette procédure sera incorporée au manuel de gestion des cas qui doit être publié vers la fin de 1990.

8. ACCÈS AU TÉLÉPHONE

La Directive du Commissaire sur la correspondance et les communications téléphoniques a été modifiée en réponse à ma recommandation de 1985, dans laquelle je suggérais:

> **Que le Service correctionnel revoie sa politique sur l'accès au téléphone pour les détenus de tous les établissements afin d'en assurer l'accès raisonnable et équitable comme l'exige la Directive du Commissaire.**

Comme je l'ai indiqué dans le rapport de l'an dernier, la Directive modifiée, plutôt que d'établir, ainsi qu'on le souhaitait à l'origine, une norme nationale permettant de déterminer en quoi consiste un accès raisonnable et équitable, laissait à chaque région le soin de déterminer le nombre d'appels permis et à chaque établissement celui de déterminer les heures d'accès ainsi que le niveau décisionnel d'approbation.

Ma recommandation de 1985 avait pour objet d'amener le Service à examiner ses pratiques en matière d'accès au téléphone dans les établissements et à établir une norme générale définissant l'«accès raisonnable et équitable». À l'automne de 1989, nous avons à nouveau discuté avec les responsables du Bureau du Commissaire de nos inquiétudes quant à l'absence de directives précises dans ce domaine.

Le Service a fait un nouvel examen de sa politique et nous fournissait, en mai 1989, copie d'une directive provisoire du Commissaire transférant de l'échelon régional à celui des établissements le pouvoir de déterminer le nombre d'appels permis. On y indiquait

également que le nombre d'appels permis à tous les détenus au pays serait d'au moins deux par mois.

J'ai reconnu alors que l'orientation générale de la politique énoncée dans la directive provisoire constituait une amélioration tangible. Cependant, le Service n'est pas parvenu jusqu'à maintenant à définir clairement la nature de ses opérations actuelles dans ce domaine ou à établir une norme raisonnable permettant de contrôler ces opérations. Bien que le Service considère que ce dossier est clos, je me propose d'examiner, après la diffusion de la Directive du Commissaire, les ordres permanents émis conformément à la nouvelle directive et les procédures mises en place à l'échelon opérationnel. Je pourrai ainsi vérifier si l'on a vraiment respecté l'orientation politique consistant à encourager les détenus à maintenir des liens familiaux et sociaux au moyen du courrier et des communications téléphoniques.

9. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Avec les ans, il est devenu coutume pour nous de reprendre dans chaque rapport annuel notre recommandation du 21 juin 1984, à l'effet

> **que le Service correctionnel du Canada cesse immédiatement la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire,**

et d'y inclure également un compte rendu de la situation actuelle à l'établissement Kent:

— nombre de détenus partageant des cellules d'isolement protecteur; 74

— nombre de détenus faisant partie de la population carcérale générale partageant des cellules; 0

— nombre de cellules vacantes dans le reste du pénitencier. 31

Je comprends fort bien qu'il existe un sérieux problème de surpeuplement dans les établissements fédéraux, où plus de 1 000 détenus partagent actuellement des cellules. Toutefois, il est plus difficile de comprendre pourquoi le Service correctionnel du Canada a choisi d'imposer le partage des cellules aux détenus ne faisant pas partie de la population carcérale générale et qui, en vertu de leur statut, ont un accès limité aux programmes et une liberté de mouvement restreinte, ce alors qu'il existe des cellules inoccupées dans le reste de l'établissement.

Il est également devenu coutume de faire état, chaque année, de la réponse du SCC: «On s'efforce actuellement de réduire le nombre de détenus partageant des cellules d'isolement protecteur à l'établissement Kent.»

10. COUPS TIRÉS EN GUISE D'AVERTISSEMENT

J'ai constaté en 1987, après examen d'un certain nombre d'incidents au cours desquels des membres du personnel et des détenus ont subi des blessures provoquées par des coups tirés en guise d'avertissement, que la politique du Service en matière d'armes à feu ne donnait ni la définition ni le but du coup d'avertissement et que le programme de formation du personnel ne comportait aucune instruction pratique à ce sujet. En octobre 1987, après quelques discussions avec le Commissaire de l'époque, j'ai recommandé que

le Service entreprenne un examen approfondi de ses pratiques courantes dans ce domaine et évalue la formation offerte aux employés concernant le maniement des armes à feu.

En septembre 1989, le Service a commandé une étude nationale à des consultants extérieurs, dont le mandat était:

— d'analyser, après des recherches, toutes les situations où des coups de feu avaient été tirés en guise d'avertissement;

— de revoir les programmes de formation régionaux; et

— de comparer les pratiques générales avec la politique et de proposer, selon le besoin, les modifications nécessaires aux politiques nationales et aux programmes de formation.

La *Study of Incidents Requiring Warning Shots Within the Correctional Service of Canada* (Étude des incidents où des coups ont été tirés en guise d'avertissement au sein du Service correctionnel du Canada) s'est terminée en novembre 1989. Selon les conclusions de cette étude, les pratiques courantes du Service laissent beaucoup à désirer et des mesures immédiates s'avèrent nécessaires.

J'ai appris en février 1990 que le rapport était à l'étude et que l'on s'attendait à ce qu'un certain nombre de «principes généraux» concernant le recours aux coups tirés en guise d'avertissement soient présentés au Comité de direction du Service en mars 1990. En mai 1990, j'ai reçu copie d'une note de service demandant aux membres du Comité de direction d'apporter leurs commentaires sur les recommandations de l'étude avant juillet 1990.

À la fin de l'année visée par le présent rapport, on ne m'avait informé d'aucune décision prise par le Comité de direction à cet égard. Autant que je puisse en juger, les politiques, les procédures et les programmes de formation du Service restent tels qu'ils étaient en 1987, lorsque j'ai fait ma recommandation.

11. TAUX DE RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS

J'ai déclaré dans le rapport de l'année dernière que la situation financière des détenus se détériorait de façon tangible. Le Service a d'abord réagi à ce commentaire en expliquant qu'il devait continuer d'appliquer la politique de rémunération en fonction du salaire minimum établi par le gouvernement fédéral et, comme il n'y avait eu aucune augmentation du salaire minimum depuis 1986, qu'il n'était pas en mesure d'apporter des modifications aux niveaux de traitement actuels. Par la suite, le Service a revu sa politique de rémunération des détenus afin de déterminer les domaines où des modifications à la politique pourraient contribuer à l'aplanissement des difficultés actuelles.

À la suite à cet examen, on a apporté, à la fin de 1989, un certain nombre de modifications qui ont eu pour effet d'augmenter les gains de la grande majorité des détenus sous responsabilité fédérale.

Dans mon dernier rapport annuel, je félicitais le Service pour ses efforts dans ce domaine, mais soulignais au Ministre qu'il y avait bel et bien un problème et recommandais que des mesures soient prises pour assurer le rajustement général des taux de rémunération le plus rapidement possible. Depuis, le Commissaire m'a fait savoir qu'on étudie présentement la possibilité d'élaborer un système d'indexation des salaires se fondant sur les prix en vigueur

dans les cantines plutôt que sur le salaire minimum établi par le gouvernement fédéral. J'en suis fort heureux et j'attends avec impatience les résultats de cet examen.

12. IDENTIFICATION DES AGENTS

Ainsi que je l'ai indiqué l'année dernière, j'ai reçu en avril 1989 la copie d'une lettre adressée au Commissaire du Service correctionnel du Canada dans laquelle on signalait que de nombreux agents négligeaient ou refusaient de porter leur insigne d'identification lorsqu'ils étaient de service. Le 20 avril 1989, nous avons écrit au Commissaire pour lui demander la position du Service à cet égard.

Autant que je puisse en juger, et bien qu'on ait discuté de cette question avec le Commissaire, aucune mesure n'a été prise pour régler le problème.

13. DÉLÉGATION DE POUVOIRS

Cette question, qui a été portée à l'attention du Service, pour la première fois, en avril 1989, concerne l'interprétation de l'article 5 du *Règlement sur le service des pénitenciers*, qui se lit comme suit:

Chefs d'institutions

5. (1) Le chef d'institution est responsable de la direction de son personnel, de l'organisation, de la sûreté et de la sécurité de son institution, y compris la formation disciplinaire des détenus qui y sont incarcérés.

(2) Sauf disposition contraire de la Loi, le chef d'institution peut déléguer aux agents qui sont ses subordonnés immédiats le pouvoir de régler les questions administratives de nature courante ou de peu d'importance; le chef d'institution doit cependant veiller personnellement:

a) aux questions relatives à l'organisation et à l'orientation générales de l'institution;

b) aux questions d'importance qui demandent de lui une attention particulière et des décisions;

c) à la surveillance et à la gestion générales des fonctions qu'il a déléguées à ses subordonnés.

Notre position à cet égard reste la même que par le passé. En effet, nous croyons toujours que les décisions ayant des répercussions directes sur les conditions d'incarcération des détenus ou sur l'accès de ces derniers aux privilèges et aux programmes devraient être prises par le directeur de l'établissement lui-même. Je ne crois pas que l'on puisse considérer de telles décisions comme des questions administratives de nature courante ou de peu d'importance. Les politiques actuelles du Service, qui permettent non seulement de déléguer les pouvoirs concernant ces décisions, mais aussi de les déléguer à un échelon inférieur à celui des subordonnés immédiats du directeur, sont en contradiction directe avec les dispositions du *Règlement sur le service des pénitenciers*.

En mai 1989, le Service a accepté d'entreprendre un examen de sa politique en matière de délégation des pouvoirs et de nous fournir à ce sujet plus de commentaires. En mars 1990, on nous a fait savoir qu'une interprétation strictement littérale de ce règlement pourrait sérieusement être considérée comme incompatible avec la mission du SCC, qui prévoit la résolution des problèmes à l'échelon le plus bas possible. Jusqu'à maintenant, le Service ne nous a fait parvenir aucun autre commentaire concernant ses politiques. Toutefois, j'ai

appris en mai 1990 que le Comité de direction du Service, à sa réunion d'avril, avait demandé que la modification du *Règlement sur le service des pénitenciers* soit considérée comme une priorité.

Il y a maintenant plus d'un an que le Service étudie cette question. À mon avis, il ne s'agit pas tellement de modifier le *Règlement sur le service des pénitenciers* de façon à ce qu'il corresponde à la politique et aux pratiques du SCC, mais plutôt d'examiner ces dernières et de les transformer de sorte qu'elles soient conformes au Règlement.

Je crois également que les dispositions actuelles du Règlement en matière de délégation des pouvoirs sont raisonnables et défendables étant donné les importantes répercussions qu'ont de telles décisions administratives sur les conditions d'incarcération des détenus.

14. LIGNE DE CONDUITE À L'ÉGARD DES DÉTENUS HANDICAPÉS

Cette question a été portée à l'attention du Service, pour la première fois, en 1988. Après un certain nombre de rencontres avec des cadres supérieurs du SCC, on m'a fourni en novembre 1988 la copie d'un plan d'action ayant pour objet l'élaboration, avant juin 1989, d'une politique nationale sur les détenus handicapés. En février 1989, le Service m'a envoyé les renseignements suivants:

> Un comité interministériel a été formé pour déterminer les services dont ont besoin les détenus handicapés, y compris les handicapés physiques. Le comité est en train de recenser les services existants et d'établir dans quels domaines des services sont nécessaires; il attend les commentaires des Régions relativement à des questions précises concernant les besoins des détenus handicapés et la quantité de ressources qui leur sont actuellement consacrées.
>
> La politique devrait être prête à être mise en oeuvre en juin 1989.

Comme je l'ai indiqué l'an dernier, j'ai appris par la suite, soit en mai 1989, que l'élaboration de la politique sur les détenus handicapés accusait un certain retard, mais que le travail se poursuivait.

En août 1989, une note de service du Commissaire intérimaire destinée aux directeurs d'établissement et aux directeurs de district indiquait qu'une politique nationale sur les détenus handicapés était en voie d'élaboration et serait examinée plus tard au cours de l'année. Le Commissaire intérimaire ajoutait qu'entre-temps, il souhaitait que les directeurs se montrent particulièrement attentifs aux besoins des détenus handicapés dont ils avaient la garde et qu'ils fassent tout leur possible pour que ceux-ci aient accès à tous les programmes et services offerts aux autres détenus.

Au cours des neuf mois suivants, nous avons été informés que l'on recensait les services offerts aux détenus handicapés, que des consultations avec les autorités régionales étaient en cours et qu'une politique nationale, accompagnée de lignes directrices, en était à l'étape de la rédaction finale.

En octobre 1989, un détenu dont le handicap l'obligeait à se déplacer en fauteuil roulant a déposé une plainte afin que l'on installe une rampe lui donnant accès aux salles de l'établissement réservées aux activités récréatives et aux programmes. Le directeur de l'établissement, dans sa réponse à la plainte, a convenu qu'il était nécessaire de construire une telle rampe et a indiqué qu'il prévoyait la faire installer au plus tard le 15 décembre 1989. En janvier 1990, ladite rampe n'était toujours pas construite. Le détenu a donc adressé sa plainte aux responsables régionaux. Le sous-commissaire adjoint régional a

répondu, le 19 février 1990, que la solution initiale s'avérait plus complexe que prévu et que l'on avait demandé un rapport de conception pour la construction de la rampe. Nous avons été informés par la suite que l'on prévoyait en terminer la construction au cours de 1991.

À la fin de l'année visée par le présent rapport, la rampe en question n'était toujours pas construite et on n'avait pas encore élaboré de politique nationale ni de lignes directrices relatives aux détenus handicapés.

Je crois qu'il est maintenant beaucoup trop tard pour les déclarations générales de principe et de bonne intention. Le Service doit déterminer clairement quels sont ses normes en matière de service, ainsi que les mesures qu'il prendra pour s'assurer que ces normes sont respectées et maintenues.

15. PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

L'efficacité et la crédibilité de tout mécanisme de redressement à paliers dépendent de deux éléments: un processus préliminaire favorisant la participation et permettant d'examiner en profondeur, et de façon objective, le problème en cause; et un dernier palier où les personnes responsables n'hésitent pas à prendre des décisions définitives et rapides au sujet des points qui sont portés à leur attention. Pour le moment, le Service dispose d'un processus de règlement des griefs dont le stade préliminaire favorise fort peu la participation des détenus, ce qui compromet sérieusement l'objectivité et la profondeur des examens, et dont les responsables du dernier palier se sont parfois révélés incapables de prendre des décisions définitives et rapides.

Je crois que les problèmes que connaît le processus de règlement des griefs ne sont directement reliés ni à sa structure ni à ses procédures, mais plutôt au fait que la haute direction du SCC refuse d'en assumer la responsabilité et de s'y engager. On ne parviendra à accroître l'efficacité et la crédibilité du processus que lorsque les personnes responsables décideront de le faire fonctionner efficacement.

16. CRITÈRES RÉGISSANT LES PERMISSIONS DE SORTIR SOUS SURVEILLANCE POUR DES RAISONS HUMANITAIRES

Nous avons mené un certain nombre d'enquêtes sur des plaintes provenant de détenus à qui on avait refusé des sorties sous surveillance pour assister aux funérailles d'un membre de leur famille. Les résultats de nos enquêtes ont clairement indiqué que les dépenses supportées par le Service (transport et heures supplémentaires) constituaient le principal critère de décision. Nous avons aussi remarqué qu'à l'occasion, le Service avait réclamé un certain remboursement aux détenus et à leur famille.

À mon avis, cette pratique était sans justification raisonnable et totalement incompatible avec le document portant sur la Mission du Service. Elle créait une situation propice aux conflits d'intérêts et provoquait des injustices, fondées sur des critères géographiques et financiers, quant à l'accès des détenus aux programmes de permissions de sortir. En avril 1988, nous avons écrit au Bureau du Commissaire recommandant:

a) que les décisions concernant les permissions de sortir sous surveillance pour des raisons humanitaires ne soient pas prises en fonction des coûts, et

b) que le Service cesse de réclamer de l'argent aux détenus afin de compenser les coûts inhérents à ces permissions de sortir.

J'ai appris en mars 1989 que l'on avait terminé une ébauche du critère proposé en matière de permissions de sortir sous surveillance pour des raisons humanitaires et que l'on prévoyait la porter à l'attention de la haute direction en avril 1989. On m'a informé par la suite, soit en mai 1989, qu'une proposition modifiée du Comité supérieur de gestion serait étudiée en septembre 1989. C'est finalement en janvier 1990 qu'a été diffusée la Directive du Commissaire sur cette question. Selon cette directive:

> Les absences temporaires sous escorte* pour raisons humanitaires doivent être autorisées dans les circonstances suivantes à condition qu'aucune information importante sur le plan de la sécurité ou de la gestion de cas n'y soit défavorable.
>
> a) pour assister aux funérailles du père ou de la mère, d'un parent nourricier ou d'un membre de la parenté qui a joué ce rôle, d'un enfant, du conjoint ou d'une autre personne, si le détenu a eu une relation significative avec la personne;
>
> b) pour visiter une des personnes susmentionnées, qu'un médecin déclare être en phase avancée d'une condition terminale résultant d'une maladie ou d'une blessure.
>
> Les frais pour le personnel servant d'escorte et pour le transport ne doivent pas être un facteur dans la décision d'accorder ou non l'absence.

17. DEMANDE DE FONDS PAR LE COMITÉ DES DÉTENUS

Cette question a été soulevée au début de l'année 1988, lorsque le Comité des détenus à l'établissement de Cowansville a sollicité l'autorisation de demander aux comités de détenus des autres établissements de lui verser des fonds tirés sur la caisse de bienfaisance des détenus de leurs établissements respectifs. Le comité de Cowansville prévoyait utiliser ces fonds pour défrayer les poursuites qu'il avait engagées pour contester le programme d'analyse d'urine du Service. Le Service a rejeté cette demande en mai 1988, invoquant, entre autres raisons, que les Directives du Commissaire n'autorisaient pas l'utilisation de la caisse de bienfaisance des détenus à de telles fins. Notre première impression était qu'en dépit de la politique du Service concernant l'utilisation de la caisse de bienfaisance des détenus, le fait d'interdire en bloc toute demande de fonds de la part des détenus limitait de façon excessive le droit légitime de ces derniers de recourir aux tribunaux.

En août 1988, lors d'une réunion avec les représentants du SCC, il a été convenu que bien que la caisse de bienfaisance des détenus ne constitue pas la source de financement appropriée pour un cas de ce genre, l'interdiction en bloc de toute demande de fonds par les détenus, ainsi qu'en avait décidé le Service, était en fait exagérée. Le Service a entrepris alors de déterminer les méthodes de rechange pouvant permettre aux détenus de demander des fonds directement aux autres détenus afin de payer des frais juridiques ou administratifs.

Comme le Service ne nous faisait parvenir aucun autre renseignement à ce sujet, j'ai encore une fois porté la question à l'attention du Commissaire lors d'une réunion tenue en janvier 1989. Le mois suivant, nous recevions une lettre du Bureau du Commissaire disant, entre autres, que les détenus pouvaient établir leur propre caisse, gérée à l'intérieur de l'établissement, ou contribuer à une caisse établie en leur nom par des personnes ou des organismes à l'extérieur de l'établissement.

Comme cette lettre ne fournissait aucun détail sur la façon dont ces caisses seraient établies ou gérées, nous avons écrit, en mars, au Bureau du Commissaire afin d'en

---

* correspond à la nouvelle terminologie «permission de sortir sous surveillance»

apprendre davantage à ce sujet et de savoir quand les régions seraient informées de cette décision. En mai 1989, nous avons été informés que la question était toujours à l'étude et qu'une mise à jour nous parviendrait avant la mi-juin 1989. Finalement, le 30 avril 1990, le Commissaire faisait parvenir à ses sous-commissaires régionaux une note de service donnant les précisions suivantes:

> Le Service correctionnel du Canada a adopté la position selon laquelle les fonds provenant du fond de bien-être social des détenus ne peuvent être utilisés pour des actions en justice. La Directive du Commissaire 861 reflète cette position. D'autre part, compte tenu de certaines limites, les détenus devraient avoir le droit de collecter des fonds parmi les détenus dans d'autres établissements sur une base volontaire, à cette fin. En fait, il est juste qu'ils aient l'occasion de solliciter des fonds pour d'autres questions «non légales» qu'ils désireraient poursuivre.
>
> Si un détenu ou un groupe de détenus veut intenter la collecte de fonds parmi d'autres détenus, le premier pas consiste à identifier une personne non affiliée avec le Service correctionnel du Canada, pour gérer les fonds. Dans la plupart des cas, cette personne serait un avocat. La procédure normale serait adoptée, en utilisant le formulaire 532 pour la collecte de fonds parmi les détenus dans un établissement, et les fonds recueillis seraient acheminés à l'avocat ou aux avocats, ou à une ou plusieurs autres personnes identifiées, pour le compte des détenus. Dans les cas où les détenus veulent solliciter des fonds parmi les détenus dans d'autres établissements, ils seraient responsables de charger cette(ces) personne(s) d'écrire directement aux directeurs des autres établissements pour présenter cette requête. Si des fonds sont recueillis dans d'autres établissements, on leur demanderait de faire parvenir les fonds à la(aux) personnes(s) qui en a(ont) fait la demande. Enfin, l'avocat ou les autres personnes identifiées seraient responsables de la répartition des fonds recueillis.

Soulignons que bien qu'on ait convenu de procéder à une enquête sur les méthodes de rechange en août 1988, ce n'est qu'en avril 1990 que le Service a émis une directive détaillée à ce sujet.

18. COMPTES RENDUS DES AUDIENCES TOUCHANT DES INFRACTIONS DISCIPLINAIRES MINEURES

J'ai recommandé en novembre 1988 que le Service conserve un compte rendu des audiences concernant les cas de manquement mineur à la discipline. Dans une lettre qui m'est parvenue en mars 1989, le Service a rejeté cette recommandation en donnant les explications suivantes:

> Une des principales raisons de consigner les audiences du tribunal disciplinaire est la possibilité que la déclaration de culpabilité soit réexaminée par la Cour fédérale. Toutefois, comme les décisions rendues à l'égard d'infractions mineures peuvent faire l'objet de griefs, il paraît peu probable qu'un détenu présente une demande à la Cour fédérale pour faire casser la décision, ou que la Cour soit disposée à entendre la demande si le détenu n'a pas procédé par voie de grief. En outre, les audiences touchant les infractions mineures sont censées être moins officielles que les autres. Il ne semble donc pas y avoir vraiment de raison de rendre obligatoire l'enregistrement de telles séances.

Comme je l'ai indiqué dans le rapport de l'an dernier, cette réponse ne nous a pas convaincus, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, nous n'avions pas suggéré d'enregistrer ces audiences sur bande magnétique, même si cela semble être encore la meilleure façon de consigner l'information. Deuxièmement, si le Service ne conservait aucune information sur ces séances, comment pourrait-il examiner à fond les griefs des détenus relatifs aux audiences? Troisièmement, comment réagirait le Service si la Cour fédérale était disposée à entendre une requête pour faire annuler la décision rendue au sujet d'une infraction mineure? Enfin, en quoi le fait de consigner avec précision le contenu de l'audience enlèverait-il de son caractère officieux à celle-ci?

En mai 1989, j'ai reçu une lettre du Service dans laquelle il s'engageait à réexaminer la question. En janvier 1990, quatorze mois après la recommandation et huit mois après que le Service se fut engagé à procéder à un nouvel examen, le sous-commissaire intérimaire des Programmes et des opérations correctionnels a fait parvenir aux sous-commissaires régionaux une note de service intitulée «Compte rendu des débats juridiques concernant les manquements mineurs à la discipline», dont voici un extrait:

> ... Je demande que l'on consigne, électroniquement ou par tout autre moyen, et que l'on conserve, conformément aux procédures établies pour les dossiers du gouvernement fédéral, les renseignements de base pertinents aux débats juridiques concernant les manquements mineurs à la discipline. Ces renseignements sont:
>
> a. la date, l'heure et le lieu de l'audience;
>
> b. les noms des personnes présentes, y compris ceux des témoins s'ils sont appelés à la barre ou, s'ils ne sont pas appelés, une explication de leur absence;
>
> c. la (les) accusation(s) retenue(s);
>
> d. l'essentiel de l'instance;
>
> e. la (les) conclusion(s); et
>
> f. les sanctions prescrites.
>
> Ces points seront ajoutés à la Directive du Commissaire 580 (*Discipline des détenus*) lorsqu'elle sera rééditée.
>
> On vous demande de faire connaître ces nouvelles exigences à tous les établissements dans vos régions respectives. Merci à l'avance de votre attention.

La publication de la Directive du Commissaire relative à la discipline des détenus et faisant état des exigences en matière d'enregistrement des audiences concernant les manquements mineurs à la discipline était prévue pour août 1990. Notre examen des plaintes des détenus ayant trait aux décisions rendues dans les cas de manquement mineur à la discipline, à partir de la publication de la note de service en janvier 1990 jusqu'à la fin de l'année visée par le présent rapport, a clairement indiqué qu'on s'est fort peu soucié de faire connaître aux établissements les modifications à la politique, ainsi que l'avait demandé l'administration centrale.

19. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES DE SANTÉ MENTALE

Le nombre de plaintes que nous recevons au sujet des retards dans la préparation des cas et l'accès aux programmes de santé mentale ne cesse d'augmenter. J'ai indiqué l'an dernier qu'il était très évident, selon nos enquêtes sur ces plaintes, que le SCC était trop souvent incapable de préparer les cas avec minutie et en temps opportun, et que bon nombre de ces retards étaient directement reliés à l'inaptitude du Service à fournir les évaluations et les traitements psychiatriques nécessaires avant la date prévue de l'audience du détenu devant la Commission nationale des libérations conditionnelles.

J'ai conclu, dans le rapport de l'an dernier, que la situation actuelle avait des répercussions importantes sur la viabilité du processus décisionnel du système, sur l'efficacité de ses programmes et sur l'aptitude du Service à fournir un traitement équitable et juste à la population carcérale. J'ai alors fortement recommandé que le Service prenne des mesures

immediates pour s'assurer que sont atteints les objectifs strategiques fixes dans son document sur la Mission, c'est-à-dire:

> Voir à ce que les besoins individuels des delinquants soient identifies au moment de leur admission et qu'une attention speciale soit apportee à ceux qui presentent des troubles mentaux.
>
> Fournir aux delinquants des programmes qui les aident à repondre à leurs besoins individuels en vue d'accroître leur potentiel de reinsertion en tant que citoyens respectueux des lois.
>
> Voir à ce que les cas presentes à la Commission nationale des liberations conditionnelles soient prepares en temps opportun et selon les criteres enonces dans les politiques decisionnelles de la Commission.

Bien que le Service se soit efforce de rationaliser son processus de gestion des cas, d'elaborer un nouveau manuel de gestion des cas, de former un groupe de travail sur la sante mentale et d'appliquer dans les programmes communautaires et penitentiaires les recommandations du groupe de travail precedent, je n'ai remarque aucun changement important par rapport à la situation decrite l'an dernier.

Cette annee, nos investigations ont demontre que les detenus ont renonce à près de 6 000 audiences ou examens de la Commission nationale des liberations conditionnelles.

Le Service conserve des donnees sur les renonciations, dont les «Raisons invoquees» pour chaque cas, mais son classement des motifs par categorie n'indique ni ne reflète avec precision les causes des retards dans la presentation des cas à la Commission nationale des liberations conditionnelles. Par exemple, des 3 000 renonciations signalees au cours des six premiers mois de l'exercice financier 1989-1990, à la rubrique «Raison invoquée», on en a inscrit 410 à la mention «Autre»; 238 à la mention «Detenu ne souhaitant pas une mise en liberte anticipee»; 414 à la mention «Detenu desirant poursuivre sa participation aux programmes»; 437 à la mention «Detenu ayant renonce afin d'eviter une recommandation ou une decision negative»; et 430 à la mention «Projets de mise en liberte incomplets», alors que seulement 272 ont ete inscrites à la mention «Preparation du cas en retard».

Au cours de notre examen des plaintes individuelles concernant les retards dans la preparation des cas, nous avons releve:

— des cas où, manifestement, le Service a mis bien trop de temps à diriger les detenus vers les services de traitement et d'evaluation appropries, en consequence de quoi la renonciation est classee sous la mention «Detenu desirant poursuivre sa participation aux programmes» ou «Afin d'eviter une recommandation ou une decision negative»;

— des cas où le Service n'a pas demande une enquête communautaire en temps opportun et ceux où l'enquête communautaire est retardee, en consequence de quoi la renonciation est classee sous la mention «Projets de mise en liberte incomplets»;

— des cas où, en raison d'un trop grand nombre de cas à traiter, d'un transferement ou d'une erreur, l'equipe de gestion des cas n'a pas commence la preparation du cas assez tôt pour pouvoir le soumettre à la Commission à la date prévue, en consequence de quoi la renonciation est classee sous la mention «Projets de mise en liberte incomplets» ou «Detenu ne souhaitant pas une mise en liberte anticipee» (pour le moment);

— des cas où, en raison d'un retard excessif dans les programmes d'evaluation et de traitement du Service, le detenu n'a pu participer à ces programmes avant la date de l'audience, en consequence de quoi la renonciation est classee sous la mention

«Détenu désirant poursuivre sa participation aux programmes», «Afin d'éviter une recommandation ou une décision négative» ou «Détenu ne souhaitant pas une mise en liberté anticipée»;

— des cas comprenant des éléments de tous les cas qui précèdent, en conséquence de quoi la renonciation est classée sous la mention «Autre».

Ces différents cas montrent bien, ainsi que je le disais précédemment, que les renseignements actuellement fournis par le Service n'indiquent ni ne reflètent les véritables causes des retards. Ils me confirment également dans mon opinion selon laquelle le Service n'est pas en mesure d'aborder le problème de façon raisonnable s'il n'a pas une bonne connaissance de base de ces causes.

Le rapport final du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral, publié en mars 1989, démontre très clairement la confusion qui régnait parmi le personnel et les détenus relativement au processus de renonciation. On y désapprouve aussi la pratique peu judicieuse consistant à inciter les détenus à signer des renonciations. Le Groupe d'étude a fait les recommandations suivantes:

> Il est recommandé de fournir aux employés des établissements et aux détenus des renseignements clairs et concis sur les choix qui s'offrent à eux en matière de renonciation à leurs droits.
>
> Il est recommandé que les renonciations fassent l'objet d'un contrôle étroit et ce, d'une manière détaillée.
>
> Il est recommandé que la CNLC et le SCC élaborent une politique nationale sur les renonciations et s'assurent qu'elle est bien comprise par les responsables de décisions.

Il y a maintenant plus d'un an que le rapport du Groupe d'étude a été publié et on n'a toujours pas donné suite à ces recommandations. De plus, le SCC tarde à mettre en place une stratégie globale qui lui permettrait de diminuer le nombre excessivement élevé de renonciations.

Quant à la question connexe concernant l'accès en temps opportun aux programmes de santé mentale par rapport aux dates d'examen prévues par la loi, j'ai constaté là peu de progrès réel. Je sais que le Service a approuvé en principe les recommandations du Groupe de travail sur la santé mentale, et que l'on a affecté de l'argent et des années-personnes à ce secteur, mais je sais également, en me fondant sur les cas individuels examinés cette année, particulièrement dans la Région de l'Ontario, que les détenus n'ont pas accès aux programmes de traitement avant la date de l'examen de leur cas en vue d'une libération conditionnelle.

En mars 1990, le Centre de traitement régional de l'Ontario a publié un rapport intitulé «Assessment and Treatment of Sex Offenders Prior to Parole Eligibility» (L'évaluation et le traitement des délinquants sexuels avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle). On y indiquait que si tout le personnel prévu aux termes de la proposition de novembre 1987 était engagé, il serait possible, en comptant les programmes du Centre de traitement régional et ceux du Pénitencier de Kingston, de traiter de 80 à 85 détenus par année. Sans ce personnel supplémentaire, on pourrait continuer de traiter environ 70 détenus par année, ce qui est beaucoup moins que les 122 prévus dans la proposition de novembre 1987. On y ajoutait que pour la première fois depuis la création du programme, des détenus souhaitant être traités n'ont pu l'être complètement avant la date de leur mise en liberté surveillée. Cette situation découle de l'incapacité à traiter le nombre de détenus qu'il faudrait pour répondre à la demande.

C'est dans mon rapport annuel de 1984-1985 que, pour la première fois, j'ai fait part de nos inquiétudes quant aux limites des programmes de traitement du Service en matière de santé mentale. En 1987, après un certain nombre de rencontres avec le sous-commissaire de l'Ontario, nous étions informés qu'il s'engageait à établir, en guise d'objectif réaliste du programme de traitement de l'Ontario, des évaluations en fonction des dates d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour et des traitements, si nécessaire, en fonction des dates d'admissibilité à la libération conditionnelle totale. On nous a fait savoir par la suite, soit en mai 1988, que l'autorisation d'élargir le programme de traitement avait été donnée et que le Service se fixait comme objectif principal d'assurer, sous peu, l'évaluation et le traitement des détenus avant la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle. En mars 1989, on m'a indiqué que l'élargissement du programme de traitement dans la Région de l'Ontario aiderait à réduire l'arriéré de travail et permettrait de se rapprocher de l'objectif consistant à traiter les détenus avant la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale. Le rapport publié en mars 1990 par le Centre de traitement régional indique clairement que cela ne s'est pas produit et met sérieusement en doute l'engagement du Service à cet égard.

En mars 1988, à la recommandation n° 30 de l'Enquête Pepino, on demandait que soit effectuée une «évaluation complète de l'efficacité de tous les programmes actuels de traitement des délinquants sexuels. Si une telle évaluation indique qu'il n'existe aucun programme efficace à l'heure actuelle, il faudrait envisager de mettre fin à ces programmes et de réaffecter les ressources financières et humaines à des secteurs de recherche dont les résultats sont déjà prometteurs.» Ladite évaluation n'a pas eu lieu. On a plutôt établi un groupe de travail chargé «d'examiner les programmes de traitement offerts actuellement aux délinquants sexuels au Canada, d'examiner les preuves concernant l'efficacité des divers programmes, d'identifier les stratégies susceptibles de donner de bons résultats dans le domaine de la recherche et du perfectionnement, et de présenter des recommandations sur l'élaboration d'autres programmes». Le rapport du Groupe de travail, intitulé «Gestion et traitement des délinquants sexuels», a été publié en mars 1990. Il comprend une série de recommandations portant sur la continuité, la coordination et l'élaboration des programmes, l'évaluation des risques, la formation et les normes, ainsi que l'orientation future des stratégies de gestion. On y souligne aussi que «le SCC n'a pas de stratégie nationale pour la gestion et le traitement des délinquants sexuels, et qu'il ne se trouve pas à l'Administration centrale de service chargé de la direction, de la politique et des programmes visant ce groupe.»

Lorsqu'il a évalué la mise en application des recommandations de l'Enquête Pepino en avril 1990, le Comité s'est dit d'avis que le rapport du Groupe de travail constituait la première étape d'un processus qui conduirait, l'espérait-on, à une amélioration de la gestion et du traitement des délinquants sexuels. Selon moi, cependant, l'amélioration résultant de cette première étape s'est révélée plutôt maigre et indécisive. Tant qu'on n'aura pas décidé d'une directive nationale précise à cet égard, il n'en sera pas autrement.

20. DROITS ET PRIVILÈGES DES DÉTENUS

Le Service a entrepris en juillet 1989 une étude sur les droits et les privilèges des détenus. Cette étude visait en partie à clarifier les liens existant entre les droits, les programmes, les activités et les privilèges des détenus, en vue de l'élaboration d'une stratégie générale concernant la mise en place de méthodes de motivation et de persuasion dans un cadre carcéral. On prévoyait alors terminer l'étude en novembre 1989 et présenter le document final au Comité supérieur de gestion en décembre 1989.

Puisque le Service comptait se servir de l'étude pour régler certaines des questions portées à son attention, nous avons demandé à savoir où en était cette étude en novembre 1989. On nous a dit le mois suivant qu'on consultait les régions au sujet du «document de travail» et que l'on prévoyait présenter le rapport en février 1990. En avril 1990, nous avons reçu la copie d'un document provisoire concernant les droits et les privilèges des détenus, et on nous a fait savoir que la présentation du rapport au Comité de la direction avait été reportée à mai 1990. J'ai appris par la suite que la question avait été retirée de l'ordre du jour de la réunion que tiendrait le Comité de la direction en mai et que l'on poursuivrait plutôt l'examen du document, dans le cadre duquel on nous consulterait.

Je crois qu'il faut absolument clarifier et publier, pour le bien du personnel et des détenus, les liens existant entre les droits, les programmes, les activités et les privilèges.

21. ACCÈS DES DÉTENUS AUX ENREGISTREMENTS DES AUDIENCES DU TRIBUNAL DISCIPLINAIRE

À la suite de nos enquêtes sur des plaintes que nous avons reçues des détenus à propos de l'accès aux enregistrements de leurs audiences au tribunal disciplinaire, j'ai recommandé, dans mon rapport annuel de 1987-1988, que le Service clarifie sa politique à cet égard. On m'a fait savoir, en mai 1987, que la politique du Service correctionnel du Canada était de mettre ces enregistrements à la disposition des détenus et que ces derniers pouvaient en réclamer une copie par la voie officielle, soit la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou, ce qui était plus fréquent, demander aux autorités de leur établissement la permission de consulter ces enregistrements, qui leur serait accordée sans délai. En juin 1988, le sous-commissaire des Politiques correctionnelles et du développement des programmes a fait parvenir aux sous-commissaires régionaux une note de service intitulée «Accès des détenus aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire». Le sous-commissaire y rappelait que l'on *devait* accorder aux détenus un accès raisonnable aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire.

La question a refait surface en mars 1990 quand l'administration régionale de l'Ontario a diffusé une note de service intitulée «Audiences indépendantes - Accès aux enregistrements». On y disait qu'à moins qu'un détenu en fasse la demande conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il n'existait aucune obligation légale selon laquelle le SCC devait consacrer une partie de son temps et de son argent à fournir ces enregistrements. Comme cela semblait constituer un recul par rapport à la position initiale du Service sur l'accès raisonnable, nous avons porté la question à l'attention du Bureau du Commissaire en avril 1990, afin que l'on étudie cette situation et fasse des commentaires. Le 17 mai 1990, nous avons reçu une lettre du sous-commissaire des Programmes et des opérations correctionnels selon laquelle l'accès raisonnable aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire ne signifiait pas nécessairement que l'on devait fournir une copie de la bande au détenu; on pourrait tout simplement mettre à la disposition de ce dernier une pièce où il puisse écouter l'enregistrement et prendre des notes.

Étant donné que le Service avait reconnu que le fait de fournir aux détenus des copies des enregistrements de leurs audiences au tribunal disciplinaire était une «pratique répandue» au sein du SCC et que ce dernier avait l'obligation légale d'en fournir une copie si le détenu en faisait la demande conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il m'était difficile de comprendre sa position à cet égard.

Par la suite, nous avons écrit au Bureau du Commissaire lui demandant d'étudier à nouveau la question et de clarifier la politique de façon à assurer aux détenus l'accès raisonnable et équitable aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire. La question est toujours à l'étude.

22. PRÉSIDENTS DE L'EXTÉRIEUR

Nous avons toujours reçu un grand nombre de plaintes concernant les décisions des présidents de l'extérieur à l'égard des accusations reliées aux infractions graves.

En 1987, dans le document de travail produit dans le cadre de la révision du droit correctionnel intitulé «Les autorités correctionnelles et les droits des détenus», on recommandait la nomination, dans chaque région, d'un premier président de l'extérieur, qui serait chargé:

a) d'entendre les appels sur les questions de forme et de fond concernant les condamnations et les peines, et

b) de contrôler les décisions et d'en assurer l'uniformité.

Pour le moment, c'est à la Cour fédérale du Canada qu'il faut s'adresser pour faire casser la décision d'un président de l'extérieur. Étant donné le temps qu'il faut consacrer à la préparation d'un cas afin de le présenter à la Cour fédérale et les répercussions éventuelles de ces décisions sur les accusations portées par les établissements, je crois qu'il est essentiel que l'on mette en place un processus provisoire de redressement afin de s'assurer que les mesures correctives nécessaires sont prises en temps opportun.

En avril 1990, après notre examen des modifications que le Service proposait d'apporter à la Directive portant sur la discipline des détenus, nous avons écrit au Bureau du Commissaire afin de lui faire savoir que la question de l'uniformité des décisions des présidents de l'extérieur et du redressement en temps opportun n'était pas encore réglée, et de demander que le Service fournisse des détails sur sa position vis-à-vis de la proposition avancée par le Groupe de révision du droit correctionnel. Nous allons poursuivre nos discussions avec le Bureau du Commissaire au cours de l'année qui vient.

23. APPELS INTERJETÉS AUPRÈS DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

On a constaté cette année une augmentation sensible du nombre de plaintes au sujet du temps que met la Division d'appel de la Commission nationale des libérations conditionnelles à prendre des décisions. Dans la brochure de la Commission nationale des libérations conditionnelles intitulée «Droit d'appel», que l'on fournit aux détenus à leur entrée dans le système, il est précisé que la réponse à une demande de réexamen d'une décision de la Commission devrait être reçue dans les quarante-cinq jours suivant la présentation de la demande.

D'après nos informations, il faut actuellement attendre trois ou quatre mois avant qu'une décision ne soit rendue par la Division d'appel. Étant donné l'importance de ces décisions, je crois qu'il faudrait prendre des mesures immédiates pour s'assurer qu'elles sont rendues en temps opportun.

24. APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS AUX DÉTENUS EN ISOLEMENT PRÉVENTIF

En juillet 1989, un détenu nous a fait savoir qu'il avait été mis en isolement préventif en attendant qu'une décision soit rendue sur l'accusation d'infraction à la discipline qui avait été portée contre lui. Par la suite, le président de l'extérieur a déclaré le sujet non coupable. Comme son taux de rémunération était passé du niveau 3 au niveau 1 au cours de sa période d'isolement, le détenu a déposé un grief afin qu'on lui rembourse les gains perdus.

Le grief a été rejeté par le sous-commissaire régional, qui a donné les explications suivantes au détenu:

> La déclaration de non-culpabilité n'est aucunement liée à la question de la rémunération.
>
> La Directive du Commissaire nº 865 sur la rémunération des détenus prévoit une indemnité journalière de 1,60 $ pour les détenus en isolement préventif qui ne sont pas affectés à un travail au sein de cette unité. Comme vous n'avez pas été affecté à un tel travail, l'établissement ne peut donc pas vous verser une indemnité supérieure à 1,60 $.

En août 1989, après notre examen du cas, nous avons fait parvenir une lettre au Bureau du Commissaire indiquant qu'en termes d'équité, il nous semblait seulement raisonnable que, dans les cas où un détenu est mis en isolement préventif en attendant les résultats d'une audience du tribunal disciplinaire ou d'une enquête administrative, et où il est reconnu non coupable par la suite, la politique soit suffisamment souple pour permettre une juste compensation. Nous avons alors demandé que l'on revoie le cas du détenu et la politique elle-même.

En décembre 1989, on nous informait qu'un examen de la directive existante était en cours et que serait incorporée à la directive révisée la notion de souplesse dans l'application de la politique de rémunération aux détenus isolés. Nous avons aussi appris, en janvier 1990, qu'on avait réexaminé la plainte du détenu, et qu'on avait remboursé à ce dernier les gains perdus au cours de ses 23 jours d'isolement.

En mars 1990, nous avons été informés que l'on procédait à l'amendement de la Directive du Commissaire afin de faire valoir la prérogative du directeur de décider s'il est légitime ou non, selon les cas, de rajuster le salaire d'un détenu. À la fin de l'année visée par le présent rapport, la directive n'avait pas encore été amendée. On m'a dit toutefois qu'on prévoyait le faire pour juin 1990.

On semble se diriger vers la résolution du problème, mais la façon dont on l'a traité vient appuyer mes commentaires précédents sur l'à-propos des mesures prises par le Service pour régler les questions portées à son attention et sur les répercussions qu'ont les retards excessifs sur la population carcérale. Au cours des dix mois qui se sont écoulés entre le moment où nous avons soulevé cette question et la rédaction du présent rapport, le Service n'a fourni aucune instruction ou directive provisoire au personnel des établissements à ce sujet, ce en dépit du fait qu'une décision finale ait été prise après l'examen de la plainte. J'ignore combien de détenus ont souffert de l'inertie du Service au cours de ces dix mois, mais je sais que mon personnel est intervenu dans un certain nombre de cas similaires et qu'à chaque occasion, le directeur de l'établissement n'était pas au courant qu'une révision de la politique était en cours ou qu'un détenu avait fait maintenir sa plainte à ce sujet. Dans chaque cas également, le directeur était disposé, en se fondant sur nos informations, à réviser sa décision initiale au profit du détenu concerné.

Si le Service a besoin de deux ans pour mettre au point et publier les modifications à la politique, dans les domaines où elles auraient des répercussions sur la population carcérale, il s'avère nécessaire d'élaborer un processus permettant d'émettre rapidement des directives provisoires, d'en assurer le suivi et de veiller ainsi à leur application au niveau opérationnel.

CONCLUSION

Le scénario précédent, pour ce qui est du temps excessif que le Service met à prendre une décision et de la communication subséquente de cette décision aux établissements, s'applique aussi à la façon dont il a traité les questions relatives aux unités spéciales de détention, aux transfèrements, à la consultation des informations versées aux dossiers, à la politique sur les détenus handicapés, aux critères régissant les permissions de sortir sous surveillance accordées pour raisons humanitaires, aux demandes de fonds, à la préparation des cas et aux programmes de santé mentale, au processus de règlement des griefs et aux comptes rendus des audiences touchant des infractions disciplinaires mineures.

Comme je l'ai indiqué plus tôt, le Service correctionnel du Canada est un organisme qui fournit des services directs. Par conséquent, ses politiques, ses procédures et ses décisions ont des répercussions directes et immédiates sur la population carcérale. Il ressort de nos discussions avec cette dernière que le niveau d'efficacité du Service dans le traitement des problèmes reliés aux détenus, particulièrement à l'échelle nationale, s'est révélé inacceptable par le passé et qu'il est nécessaire d'y apporter des modifications.

ANNEXE A

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant:

Qu'à la suite de la démission de M^me^ Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel, au 1^er^ octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la *Loi sur les pénitenciers*, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une plainte

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possible, ou

c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;

2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;

3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes*, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et

4. soumette un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé

ANNEXE B

P.C./C.P. 1988-2739

À TOUS CEUX à qui les présentes parviennent ou
qu'elles peuvent de quelque manière concerner,

SALUT:

ATTENDU QU'aux termes de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, chapitre I-13 des Statuts révisés du Canada de 1970, Son Excellence le Gouverneur général en conseil a, par le décret C.P. 1977-3209 du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept, dont une copie est jointe aux présentes, autorisé la nomination du commissaire chargé, aux termes de ce décret et des présentes, de faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore à la suite des plaintes reçues des détenus, au sens de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, ou présentées en leur nom, sur les problèmes liés à l'incarcération des détenus dans un pénitencier ou à leur surveillance à leur sortie du pénitencier dans le cadre d'une absence temporaire, d'une libération conditionnelle de jour, d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire, qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, et d'en faire rapport, sauf les problèmes

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) au sujet desquels l'auteur d'une plainte s'y rapportant n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou

c) se rapportant à l'exercice, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, des attributions qui relèvent exclusivement de sa compétence en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*,

a décrété que le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet d'une plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur d'une plainte n'a aucun intérêt valable dans la question,

et a autorisé l'attribution au commissaire de certains droits, pouvoirs, privilèges et avantages, selon qu'il appert au texte dudit décret.

EN CONSÉQUENCE, conformément audit décret, le Solliciteur général du Canada nomme par les présentes monsieur Ronald L. Stewart, de la ville d'Ottawa, à titre de commissaire — appelé enquêteur correctionnel — chargé de mener cette enquête.

M. Ronald L. Stewart exercera ses fonctions à titre amovible et jouira de tous les droits, pouvoirs, privilèges et avantages conférés de droit et par la loi à ces fonctions, à compter du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept.

PAR LES PRÉSENTES NOUS autorisons le commissaire à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services des comptables, ingénieurs, conseillers

techniques ou autres experts, commis, rapporteurs et aides qu'il juge necessaires ou opportuns, et aussi les services d'avocats pour l'aider et l'assister dans l'enquête, lesquelles personnes recevront les traitements et remboursements de frais approuves par le Conseil du Tresor.

EN OUTRE nous exigeons du commissaire qu'il soumette un rapport annuel au Solliciteur general du Canada au sujet des problemes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises a leur egard.

EN FOI DE QUOI .....